

LES ENTREPRISES ÉCONOMIQUES DE L'ÉTAT

(Etude de Législation roumaine)

par

Paul G. RAZUS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Jeudi 2 Mars 1939

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. OUALID**

Assesseurs : **MM. PIROU** et **NOYELLE**

PARIS - 5^e

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1939



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**LES
ENTREPRISES ÉCONOMIQUES
DE L'ÉTAT**

LES ENTREPRISES ÉCONOMIQUES DE L'ÉTAT

(Etude de Législation roumaine)

par

Paul G. RAZUS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
présentée et soutenue le Jeudi 2 Mars 1939

MEMBRES DU JURY

Président de thèse : **M. OUALID**

Assesseurs : **MM. PIROU et NOYELLE**

PARIS - 5^e

LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

3, Rue Soufflot, 3

1939

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni im-
pro-
bation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



A MES PARENTS.

ABRÉVIATIONS EMPLOYÉES

Bul. A.G.I.R. :

Buletinul Asociației Generale a inginerilor din România

Bul. I.E.R. :

Buletinul Institutului Economic Românesc.

M. O. :

Monitorul Oficial.

Rev. Dr. Pub. :

Revista de Drept Public.

R.G.C.C. :

Revista Generala de Comerț și Contabilitate.

R.S.L.F. :

Revue de Science et Législation financières.

AVANT-PROPOS

L'étude des entreprises économiques de l'Etat est plus compliquée qu'on ne le croirait de prime abord. Elle soulève un grand nombre de questions qui embrassent plusieurs branches de la science économique.

Suivant l'idée que l'on se fait de l'Etat et de ses fonctions, on peut-être partisan ou adversaire des entreprises publiques. Ces notions ont tellement varié au cours des siècles que leur analyse présente un grand intérêt.

D'autre part, les idées et les faits n'ont pas toujours subi la même évolution. Il y eut des moments où les théoriciens niaient aux pouvoirs publics tout droit d'intervenir, mais la réalité plus forte que les spéculations philosophiques, les incitait cependant à créer de telles entreprises. D'où l'intérêt d'étudier le problème des interventions de l'Etat en qualité d'industriel ou de commerçant et l'influence des idées.

L'article 7 de la loi des 2-17 mars 1791 dispose que : « à compter du 1^{er} avril prochain, il sera libre à toute personne de faire tel négoce ou d'exercer telle profession, art ou métier qu'elle trouvera bon, mais elle sera tenue de se conformer aux règlements de police qui sont ou pourront être faits ». Ce texte célèbre affirme la liberté du commerce, de l'industrie et des professions, et semble exclure les collectivités publiques du droit de s'occuper du commerce, de l'industrie, etc... Plus tard, lorsque les besoins financiers, les nécessités de sécurité nationale ou l'obligation de défen-

dre les intérêts généraux les eurent amenées à intervenir, les difficultés naquirent du fait des particuliers qui considéraient ces domaines comme réservés à l'initiative privée. La question s'est posée en effet de savoir s'il y avait des domaines réservés l'un à l'intervention privée et l'autre aux pouvoirs publics, et quelles seraient leurs limites. Le juge administratif a dû intervenir à maintes reprises en essayant de concilier les intérêts des particuliers et ceux des autorités publiques, communes ou Etat.

Tout ce que nous venons de rappeler présente plutôt un caractère spéculatif ou historique. Si nous serrons de plus près les réalités nous constatons l'existence d'entreprises publiques mais qui ne donnent pas toujours les résultats escomptés. L'explication en est très simple : elles ne sont pas organisées de manière à remplir leur mission. La recherche du système idéal à adopter devient des plus importantes. Plusieurs systèmes ont été imaginés et la littérature économique est, surtout depuis la guerre, très riche en la matière. Aujourd'hui il semble qu'on s'oriente vers un système qui assure au maximum le contrôle de l'Etat, sans pourtant aboutir à la régie directe. Les législations des différents pays sont également intéressantes à étudier pour voir comment elles ont essayé de résoudre en droit positif ce problème à peu près insoluble. Autant de sujets que de pays ayant des entreprises publiques à exploiter.

Il se pose enfin la question de pure économie-nationale : celle de la place qu'occupent ces entreprises au sein d'une nation et du rôle qu'elles ont à y jouer.

Nous avons entendu limiter notre travail à l'étude de la législation roumaine d'après guerre. On trouvera donc dans les pages qui vont suivre une étude des grandes lois

qui ont régi les entreprises économiques de l'Etat roumain et même des projets qui, s'ils n'ont pas abouti, ne présentent pas moins d'importance à nos yeux.

En même temps nous avons considéré qu'une bonne loi relative à l'organisation et au fonctionnement des entreprises publiques doit répondre à trois desiderata, à savoir :

1° Permettre un maximum de bénéfices ;

2° Sauvegarder les droits et les biens de l'Etat ;

3° Satisfaire les intérêts du grand public. Dans la mesure où cela nous a été possible, nous avons recherché dans l'étude de la législation roumaine les applications de ces trois postulats.

L'analyse des documents qui ont servi à déterminer les circonstances de fait et à dégager les intentions du législateur roumain nous ont amené à constater que les notions de régie publique commerciale, concession, société d'économie mixte ne sont pas toujours très justes chez certains publicistes ou hommes politiques. On se déclarait pour l'un ou l'autre système en s'attachant plutôt aux mots qu'aux réalités, c'est-à-dire à la façade, et non au caractère juridique des organismes en question. Ceci nous a décidé à étudier dans une première partie de notre travail les systèmes d'exploitation des entreprises économiques de l'Etat, la seconde partie étant consacrée à la législation roumaine.

INTRODUCTION

LE PLUS ANCIEN ET LE PLUS PUISSANT ENTREPRENEUR : L'ETAT

Depuis l'apparition des premiers gouvernements l'Etat est toujours intervenu dans le domaine de l'activité économique privée. Les philosophes et les publicistes lui ont reconnu certaines fonctions inhérentes à sa nature tout en lui en refusant d'autres. L'évolution des idées s'est effectuée d'une époque à l'autre parce que, à un moment donné, on considérait que l'Etat devait exercer la police intérieure, la police extérieure et rendre la justice tandis que, à d'autres moments, on ajoutait à ces fonctions des tâches moins importantes. Quoi qu'il en soit, une constatation très intéressante a pu être faite grâce à la comparaison de l'évolution des doctrines et de l'intervention effective à savoir que, pendant que la courbe des idées présente de grandes amplifications, celles de la courbe des interventions effectives sont moins amples. Tandis que les philosophes passaient d'un siècle à l'autre d'un anti-interventionnisme féroce à l'interventionnisme le plus poussé, les pouvoirs publics, sous l'influence des idées et des réalités, suivaient leur politique. Toutefois une certaine concordance peut-être constatée entre la doctrine et la réalité, celle-ci étant toujours plus modérée que celle-là.

Les fonctions économiques de l'Etat, nous les retrouvons en Grèce, en Afrique et en Asie.

En Egypte, l'Etat détient le monopole de l'exploitation des mines, des carrières, des salines et des vitrières ; lui seul a le droit de presser l'huile et de tisser les étoffes.

A Rhodes, à Cnide, à Smyrne, la céramique est un mono-

pole de l'Etat sans parler des manufactures municipales pour le tissage et la confection de Milet.

Lagides et Séleucides, grâce à une puissance qu'Athènes n'avait jamais connue, entreprennent de vastes travaux publics. « Les ateliers sont innombrables, plus importants encore que ceux du clergé, et plusieurs monopoles d'exploitation ou de fabrication leur sont attribués » (1).

Athènes elle-même, bien plus faible que ces dynasties ou que Rome, n'est pas moins envahissante. Le pouvoir politique intervient dans l'activité des particuliers en imposant ou en prohibant certains vêtements ou aliments.

Si Athènes pouvait intervenir aussi minutieusement il n'est pas étonnant que, à son tour, Rome ait pu exercer une grande activité économique. L'Etat possédait des terres, des forêts, des usines. Le travail était organisé sous la triple forme des manufactures publiques, des services publics et des métiers privés. Dans les manufactures, qui étaient de beaucoup les plus importantes, les esclaves travaillaient à la fabrication des monnaies, des armes, des objets d'orfèvrerie.

« Dans le domaine de la production artistique l'Etat est par la suite le premier et le plus puissant chef d'entreprise » (2).

Dans les provinces, les ateliers de teinturerie, de tissage et de cordonnerie sont nombreux et, dans la mesure de l'élargissement du cercle des attributions de l'Etat dans l'ordre politique et social, certaines fonctions économiques lui sont réservées.

Cette véritable ingérence de l'Etat dans le domaine de l'activité privée trouve son explication dans la conception

(1) Raymond d'Argila. Thèse, Paris, 1929, p. 9.

(2) Louis Manheim : *Etude sur la gestion comparée des entreprises publiques et des entreprises privées*. Thèse, Paris, 1930, pp. 23-24.

que les anciens se faisaient de la Cité. Celle-ci était une entité puissante et respectée composée d'un certain nombre de foyers enserrés si fortement que toute personnalité des individus devait disparaître. « La personne humaine comptait pour bien peu de chose vis à vis de cette autorité sainte et presque divine qu'on appelait la patrie ou l'Etat... Le gouvernement a plusieurs fois changé de forme ; mais la nature de l'Etat est restée à peu près la même, et son omnipotence n'a guère été diminuée » (1).

« La Cité n'était pas faite pour les hommes, mais c'étaient les hommes qui étaient faits pour la Cité » (2).

A la chute de l'empire romain il se produisit un grand ébranlement qui entraîna la ruine définitive de la notion de l'Etat tout puissant telle qu'elle avait été conçue par les anciens. Les fonctions étatiques sont assurées par des collectivités religieuses. Des corps de métiers se forment qui sont fortement organisés et trop jaloux de leurs prérogatives pour que le pouvoir royal puisse empiéter sur leurs attributions.

Mais, peu à peu, à mesure que sa force s'accroissait, la Royauté reprenait ses droits. Dans la mesure où se reformait la notion de l'Etat disparue avec la chute de l'empire romain, les attributions économiques des pouvoirs publics suivront un développement parallèle à celui du pouvoir central. « L'idée de la nécessité de sa participation dans le domaine de la production était particulièrement chère à la Royauté, fière de son pouvoir reconstitué et désireuse d'alimenter de cette façon ses finances » (3).

Mais, à part ceci, d'autres raisons ont poussé à ce nouvel

(1) Fustel de Coulanges : *La Cité antique*. Paris, Hachette, pp. 268-269.

(2) Paul Hugon : *De l'Etatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*. Thèse, Paris, 1930, p. 14.

(3) Paul Hugon, *op. cit.*, p. 16.

étatisme. Il y a en premier lieu la centralisation administrative, le souci d'une bonne police et spécialement les besoins très pressants du fisc. C'est ainsi que le pouvoir central constitue des monopoles et exerce par lui-même directement des métiers.

En Allemagne, l'Etat intervient dès 1356 en matière industrielle sous l'empereur Charles IV. Par une Bulle d'Or il établit en matière de mines que les droits d'exploration et d'exploitation lui sont réservés. Ils peuvent, toutefois, être délégués au roi de Bohême et aux princes électeurs sans même que le propriétaire du sol ait aucun droit d'accession. Dans certains cas il exploite directement ses mines ; dans d'autres il les concède à des personnes désignées par lui. Parfois « il accorde à l'inventeur ou à celui qui le premier présente sa demande, la permission d'exploiter mais sous la surveillance de l'autorité publique ». (1)

En France, les Valois, suivant l'exemple des princes étrangers plus entreprenants qu'eux, conçoivent l'idée de faire gérer par l'Etat, ou seulement sous sa surveillance, des services industriels d'intérêt général comme la fabrication des monnaies, des armes de guerre, surtout depuis 1445, date de la création de l'armée permanente, des poudres et des salpêtres. A un moment donné ils furent amenés à exploiter même des mines métalliques. Ils ébauchèrent le monopole de certaines formes de transports publics, qui reçurent une extension extraordinaire parce que l'Etat devait assurer la régularité et la rapidité des rapports avec ses agents et renforcer la police sur ses sujets et les étrangers. En même temps, ils espéraient retirer des avantages pécuniaires.

(1) Charles Bedel : *La participation de l'Etat et des autres personnes morales administratives à la production dans les industries physiques et chimiques*. Thèse, Paris, 1927, p. 14.

« Le pouvoir royal essayait de résoudre le problème de la misère au moyen de la création de quelques ateliers d'Etat annexés aux hôpitaux » (1).

L'œuvre commencée par les Valois est développée et précisée par les Bourbons. Partisan des nouvelles théories mercantilistes, Henri IV essaye d'acclimater en France des industries étrangères comme celle de la soie. Il établit des magnaneries aux Tuileries et au Château de Madrid, à Fontainebleau et à Paris. « En même temps, il confie à l'Italien Balbani la direction des ateliers royaux destinés au dérivage de la soie » (2). Chaque souverain dote la France d'une ou plusieurs industries nouvelles, crée de grandes compagnies de commerce, de navigation et de colonisation, aidées, subventionnées, protégées par l'Etat. Ce qui mérite d'être retenu à propos de cette intervention dont l'arme principale est l'ordonnance, c'est qu'elle est demandée par les écrivains mercantilistes de l'époque au nom du principe de liberté. « A leurs yeux, comme plus tard à ceux de Dupont-White, l'Etat apparaissait comme un créateur de liberté, en tant qu'il combattait les entraves héritées du passé... En somme, quand les mercantalistes français se tournent vers l'Etat et lui demandent, à la fois, son intervention et plus de liberté, ce qui est au fond de leur pensée, c'est une aspiration à l'unification, dont l'Etat doit être l'instrument par la suppression des barrières archaïques. Ils attendent, de lui, plus de liberté économique pour l'individu, par la réduction des libertés politiques des provinces, des communes et autres collectivités » (3).

Les fabrications militaires retiennent tout naturellement

(1) Louis Manheim, *op. cit.*, p. 24.

(2) *Idem*, p. 13.

(3) René Gonnard : *Histoire des doctrines économiques*. Paris, Valois, 1930, pp. 90-91.

l'attention du pouvoir royal. Richelieu disait que « la grandeur de l'Etat se mesure à l'abondance de ses munitions de guerre, à l'artillerie, aux armes et aux approvisionnements, aux forces navales dont il dispose ». La conséquence de ces idées fût le monopole en faveur du souverain du droit de fondre artillerie, rechercher salpêtre et composer poudres.

Généralement, sauf dans les cas mentionnés ci-dessus, l'action de la Royauté dans le domaine économique n'est encore que rarement directe. L'Etat s'immisce dans toutes les questions économiques, mais il fait appel aux initiatives privées qu'il suscite et encourage. C'est une sorte de socialisme dans lequel l'Etat ne doute pas de sa mission et de son droit d'intervention et de direction, mais qui ne craint pas de surexciter l'activité des individus en leur désignant comme but le profit. Il se contente de soutenir de son autorité et de son argent les industriels auxquels il confie les nouvelles manufactures, ce qui dure jusqu'à la seconde moitié du règne de Louis XIV. A partir de ce moment on peut percevoir les premiers symptômes d'un véritable étatismisme industriel qui se fait sentir dans les domaines les plus divers.

Les tendances étatistes manifestées en Europe sous l'influence des idées mercantilistes et qui s'étendent jusqu'au milieu du XVIII^e siècle ne résistèrent pas à la nouvelle poussée individualiste. En affirmant l'existence d'un ordre économique spontané, fondu et maintenu par l'intérêt personnel des individus et basé sur le principe du laisser faire, les physiocrates en France, Adam Smith en Angleterre, ne laisse aucune place à une politique interventionniste. « Puisque chaque individu, disait Adam Smith, s'efforce autant qu'il peut d'employer son capital à faire

valoir l'industrie nationale, aussi bien que de diriger cette industrie de manière à lui faire produire la plus grande valeur possible, chaque individu travaille nécessairement à rendre aussi grand que possible le revenu annuel de la Société. A la vérité, son intention, en général, n'est pas de servir en cela l'intérêt public, et il ne sait même pas combien il le sert. En préférant soutenir seulement sa propre sécurité, et en dirigeant cette industrie de manière à ce que son produit ait le plus de valeur possible, il recherche seulement son propre gain ; en cela, comme dans beaucoup d'autres cas, il est conduit par une main invisible à remplir une fin qui n'entraîne nullement dans ses intentions. Et ce n'est pas toujours ce qu'il y a de plus mal pour la société que cette fin n'entre pour rien dans ses intentions. En poursuivant son propre intérêt, il sert souvent d'une manière bien plus efficace l'intérêt de la société que s'il avait réellement pour but de le servir (1).

Ainsi cette doctrine rejetait toute intervention, si minime fût-elle, des pouvoirs publics dans le domaine économique, car elle était de nature à entraver le jeu des forces naturelles qui conduisent à un prix normal naturel. Selon Adam Smith l'Etat n'avait, dans un système de liberté naturelle, que trois devoirs à remplir : défendre la société de tout acte de violence ou d'invasion ; protéger chaque membre de la société contre l'injustice ou l'oppression de tout autre membre ; ériger et entretenir certains ouvrages publics que les particuliers ne pourraient jamais ériger parce que le profit ne rembourserait jamais la dépense. D'autre part, J. Stuart-Mill, s'exprimait ainsi : « L'infériorité des gouvernements dans la plupart des opérations ordinaires d'industrie ou de commerce est attestée par le fait que le gou-

(1) Paul Gemähling : *Les grands économistes. Textes et commentaires*. Paris, Sirey, 2^e éd., 1933, p. 131.

vernement ne peut guère soutenir la concurrence des particuliers chaque fois que ceux-ci ont à un certain degré l'esprit d'entreprise et peuvent réunir des moyens d'action suffisants. Toutes les facilités qu'un gouvernement possède pour être bien renseigné, tous les moyens qu'il a de rémunérer et par conséquent d'employer les hommes les plus capables qui soient sur le marché, ne compensent pas l'infériorité qui lui est assurée par ce fait qu'il a moins d'intérêt qu'un particulier dans le résultat de l'opération » (1).

Toutes les nouvelles théories se présentaient comme une réaction contre les trop nombreuses interventions de l'Etat, dont les résultats avaient souvent été désastreux. Les grandes compagnies de commerce en sont l'exemple le plus frappant.

Les idées de liberté triomphèrent avec la Révolution française. La plupart des monopoles sont supprimés par la Constituante malgré la vive opposition d'un Mirabeau, Necker, Dupont de Nemours, etc... qui, bien que libéraux, intervinrent pour sauver certains d'entre eux comme celui du tabac.

Ce fut pourtant pour très peu de temps parce que le mouvement révolutionnaire de 1793 et les difficultés intérieures obligèrent l'Etat à intervenir dans le domaine économique. La pénurie du Trésor imposa le rétablissement de tous les monopoles et de tous les impôts de l'ancien régime.

Sous l'Empire, la réaction étatique est plus ouverte et plus forte, mais sans qu'aucune idée d'ensemble ou principe théorique présidât à ce retour de l'étatisme. On créait des monopoles parce que l'Etat avait besoin d'argent ou

(1) J. Stuart-Mill : *Principes d'Economie Politique*, Livre V.

que, jaloux de son autorité, le pouvoir central entendait limiter l'indépendance des particuliers.

Avec la Restauration on revient en fait à un libéralisme économique accentué. Les voix de l'opposition étouffées par l'Empire se firent entendre à nouveau au sujet de l'Etat et son intervention. De Molinari retire à l'Etat ses fonctions les plus essentielles, lui refuse le droit d'exproprier pour cause d'utilité publique et lui reproche même d'être intervenu pour l'abolition de l'esclavage. Bastiat essaie de montrer le caractère onéreux des services rendus, en apparence gratuitement par l'Etat et de ruiner toute confiance dans l'interventionnisme. « Sa conclusion est que le consommateur n'a d'autre requête à adresser à l'Etat que celle de Diogène à Alexandre » (1). Pour Dunoyer l'Etat n'a dans la société que le rôle d'assurer aux producteurs la sécurité extérieure et intérieure.

Pour Jean-Baptiste Say, le gouvernement idéal est le gouvernement bon marché et peu agissant. L'Etat est mauvais industriel, mauvais négociant. « A la tête d'un gouvernement, c'est déjà faire beaucoup de bien que de ne pas faire de mal ».

Au moment où toutes ces doctrines sont à l'honneur on voit se développer en Angleterre, pays même d'où elles viennent, nombre d'entreprises publiques. Parmi les villes anglaises, Manchester, la ville classique de l'initiative individuelle, est la première à s'engager dans la voie de l'interventionnisme. En 1824 elle exploitait le gaz, en 1847 le service des eaux ; de même, en 1819, Edimbourg fabriquait son gaz.

En Allemagne, Leipzig, en 1838 et Colmar en 1851 possédaient des régies municipales industrielles.

(1) René Gonnard, *op. cit.*, p. 335.

Pendant un siècle, de 1750 à 1850, la doctrine libérale « rayonne dans le monde entier solidement assise en tant que théorie doctrinale, se présentant en un système scientifique logique qui dégage la notion de loi naturelle dominant les phénomènes économiques ; elle fournit en même temps une politique économique très nette se résumant à la non-intervention de l'Etat » (1).

Elle démontre que cette intervention est superflue et l'opinion se fait jour de l'incapacité de l'Etat dans le domaine de l'activité économique privée. On avait alors l'impression que l'évolution économique et l'essor matériel étaient dus à l'initiative individuelle en dehors de toute immixtion de l'Etat. On niait aux pouvoirs publics le souci du bien général qui quelques années plus tôt avait été considéré comme la fortune véritable de l'Etat.

Mais, dès ce moment et à l'encontre des prévisions les plus fondées, la doctrine libérale doit lutter avec d'autres doctrines et spécialement avec un courant d'idées socialistes. Ces doctrines socialistes qui avaient comme but commun l'établissement de l'égalité entre les hommes, la suppression plus ou moins complète, la propriété individuelle et la socialisation de l'économie, ont réussi à reconstituer une doctrine de l'intervention grâce à plusieurs éléments de fait et à d'autres courants économiques moins opposés de l'étatisme.

Les abus de la liberté économique et de la libre concurrence comme la servitude imposée par la grande industrie à la classe ouvrière non syndiquée rendaient indispensable l'intervention de l'Etat. « Le renforcement du système économique capitaliste et à sa suite la transformation des conditions du travail industriel, de revenus et de fortune,

(1) Paul Hugon, *op. cit.*, p. 19.

la révolution dans la science économique, tout cela conduisait à une réaction contre la doctrine économique de l'individualisme » (1).

D'autres auteurs, bien qu'ils ne fussent point socialistes, considéraient, à l'encontre de la conception libérale, que l'Etat devait intervenir dans le domaine économique. Pour Dupont-White « l'Etat, c'est l'homme moins la passion, l'homme à une hauteur où il entre en concurrence avec la vérité même, où il ne rencontre que Dieu et sa conscience... De quelque façon que soit constitué l'Etat, il vaut mieux que les individus ».

Michel Chevalier écrivait que : « le pouvoir cesse d'être considéré comme un ennemi naturel ; il apparaît de plus en plus comme un infatigable et bienfaisant auxiliaire, comme un tuteur appui ».

En Autriche-Hongrie, Lorenz von Stein écrit que : « l'Etat est la communauté des hommes élevée à une personnalité autonome et agissant par elle-même... L'Etat est la plus haute forme de la personnalité... La tâche de l'Etat est idéalement indéfinie ». « Les idées enfantent les faits. De toutes parts, en Europe, les parlements, les conseils provinciaux, les municipalités se sont pénétrées, tantôt avec réflexion, plus souvent avec inconscience, de la doctrine de l'intervention que nous venons d'exposer ; les pouvoirs publics, à tous degrés, doivent être les grands promoteurs de la civilisation » (2).

Les doctrines socialistes trouvent un allié dans la démocratie elle-même. Dans la mesure où elle imprégnait de son esprit et de ses mœurs les gouvernants et les gouvernés, il

(1) Dr. E. Kretschmer : *L'Etat comme entrepreneur privé*. Annales de l'Economie Collective, 1929, pp. 3-42.

(2) Paul Leroy-Beaulieu. *L'Etat moderne et ses fonctions*. Paris, Guillaumin, 3^e éd., 1900, p. 17.

se formait un ensemble de conditions politiques et sociales favorables à l'ingérence économique de l'Etat. « La nécessité de grouper une clientèle de plus en plus nombreuse, qui pût soutenir les cadres des partis politiques, comme la pression même des masses populaires, avides de satisfactions immédiates précipitaient un mouvement auquel la démocratie, portée sur les eaux du socialisme, tendait déjà par son propre poids » (1).

Les économistes socialistes ou simplement interventionnistes de même que les libéraux modérés ouvrirent donc la voie à l'intervention de l'Etat qui se manifestera avec une force sans cesse accrue. Au début sous forme de réglementation, l'intervention de l'Etat en qualité de commerçant ou d'industriel se développera continuellement.

Trois phénomènes qui avaient bouleversé à ce moment le monde occidental ont précipité l'interventionnisme. C'étaient la multitude des inventions techniques, le développement de la richesse immobilière et l'augmentation de la population (2). En présence de ces éléments nouveaux l'Etat avait un certain rôle à jouer. « Par la nature même des choses, l'abstention absolue lui était interdite » (3).

Les premières interventions, celles des municipalités, avaient à leur base des préoccupations de nature financière. Elles pensent à l'industrie et au commerce pour se procurer de l'argent. Ce besoin d'argent est dû lui-même à la concentration des populations dans les villes et à l'extension de leurs attributions. Comme les ressources nouvelles ne peuvent être recherchées du côté des impôts, il a fallu « se tourner du côté du commerce et de l'industrie et c'est ce qui explique que l'exploitation industrielle ou

(1) Raymond d'Argila, *op. cit.*, p. 21

(2) Charles Bedel, *op. cit.*, pp. 8-9

(3) Paul Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, p. 9.

commerciale des services publics par les autorités locales ait, sinon pris naissance, du moins reçu un développement considérable » (1).

Ce que l'on vient de dire des communes est valable aussi pour l'Etat avec la réserve que ses interventions pour des raisons financières ont une importance plus réduite.

Le désir d'assurer la sécurité nationale justifie nombre d'entre elles. Il gère des services industriels comme les fabriques d'armes de guerre, de salpêtre ou les fabrications navales presque uniquement dans un but d'intérêt général et militaire. Il fait toujours œuvre nationale lorsqu'il assure l'exploitation de certaines richesses pour éviter qu'elles ne tombent en mains étrangères ». Tel a été le cas, par exemple, pour les mines de fer de Laponie à l'exploitation desquelles, vers la fin du XIX^e siècle, l'Etat suédois a décidé de participer à titre d'actionnaire afin de les soustraire à la mainmise anglaise et allemande » (2).

En dehors du caractère national de certaines industries et des circonstances spéciales qui incitent l'Etat à intervenir, il y a aussi le désir de protéger « l'intérêt public » (3).

Le souci des intérêts généraux détermine l'Etat à construire des voies de communications. Les routes modernes ne sont pas comme les routes romaines des moyens de conquête et de domination. Tout en conservant leur intérêt stratégique, elles sont faites principalement pour l'usage du public. « L'Etat s'impose de lourdes charges pour multiplier les routes, les ponts, les canaux de navigation, les ports et les phares ; il rachète des voies de communication

(1) Emile Bœuvier : *Les régies municipales*. Paris, 1910, p. 81.

(2) Charles Bedel, *op. cit.*, p. 23.

(3) Pierre de Francolini : *Les régies municipales en droit moderne*. Thèse, Paris, 1928, p. 12.

quand il ne les a pas construites lui-même, de manière à affranchir le public de tout péage » (1).

Une dernière raison déterminante de l'intervention de l'Etat se trouve dans la préoccupation d'éviter les difficultés avec les concessionnaires de richesses publiques, de garder la maîtrise des tarifs pour favoriser certaines catégories d'usagers et d'améliorer la condition du personnel ouvrier. Comme le dit M. Bourguin : il a voulu disposer des tarifs dans un intérêt général et protéger le public contre des prix de monopole ou des tarifs différentiels altérant les conditions de la concurrence (2).

Au cours du XIX^e siècle l'entreprise publique a eu son plus vaste champ d'activité dans l'organisation et la gestion des moyens de communication. L'Etat s'est toujours préoccupé de cette question mais les transformations économiques qui se sont produites à ce moment ont déterminé une extraordinaire extension des entreprises publiques de chemins de fer.

Le télégraphe — comme la poste d'ailleurs — fut établi à ses débuts par l'Etat en vue de la satisfaction de ses propres besoins et plus tard ouvert à l'usage du public, l'Etat se réservant le monopole de l'exploitation.

En ce qui concerne le téléphone, ce sont les compagnies privées qui, dans la plupart des pays, en ont établi les premiers réseaux. L'Etat a pris par la suite à son compte l'exploitation de sorte que, à la veille de la guerre de 1914, il était partout une exploitation d'Etat, sauf aux Etats-Unis.

En dehors des entreprises destinées à assurer les communications, les entreprises publiques les plus fréquentes,

(1) Maurice Bourguin : *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. Paris, Armand Colin, 1904, pp. 292-293.

(2) Maurice Bourguin, *op. cit.*, p. 293

furent au XIX^e siècle les entreprises financières. On trouve partout des caisses publiques de dépôt et d'épargne chargées de la réception de petites sommes pour encourager l'épargne populaire ; « beaucoup de ces caisses, à l'étranger, consacrent une partie de leurs capitaux à des prêts hypothécaires et commerciaux » (1).

L'Etat est également assureur car on peut citer des caisses publiques d'assurance créées en Allemagne par des princes souverains qui remontent au XVIII^e siècle.

Au total, l'activité de l'Etat s'exerçait à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle dans les domaines les plus divers. Par rapport aux entreprises privées leur importance était encore assez limitée mais dans de nombreux pays une tendance s'était manifestée en faveur du rachat des voies ferrées qui étaient encore aux mains des compagnies privées, de l'exploitation des mines et du monopole des alcools, du raffinage du sucre, du pétrole, etc...

Mais ce fut la guerre. L'Etat dut intervenir en dehors de toute considération théorique et simplement pour des raisons de défense nationale et pour remplacer l'initiative privée défaillante. Dans le grand bouleversement causé par les hostilités il appartenait aux pouvoirs publics d'assurer la défense du territoire en fabriquant des munitions et en ravitaillant les armées et les populations civiles.

La prépondérance sur mer étant l'une des conditions essentielles pour la victoire, les gouvernements durent intervenir de la façon la plus insolite dans les transports maritimes. La flotte marchande fut réquisitionnée et son utilisation contrôlée. Certains pays comme la France, les Etats-Unis et l'Australie créèrent une flotte d'Etat.

Pendant la guerre toutes considérations théoriques

(1) Maurice Bourguin, *op. cit.*, pp. 293-294.

avaient cédé devant la nécessité d'assurer la victoire. Mais au moment de la cessation des hostilités les considérations qui avaient justifié l'intervention de l'Etat disparurent. Normalement les entreprises auraient dû être supprimées. Il n'en fut rien car « dans de nombreux pays il est resté des vestiges qui sont loin d'être négligeables. Et bien que parfois des exploitations assurées précédemment en régie aient été confiées au cours des dernières années à l'industrie privée, l'entreprise publique joue certainement aujourd'hui dans la vie économique un rôle plus grand qu'autrefois » (1).

En général, les résultats de la gestion par l'Etat avaient été désastreux ce qui a amené un grand nombre d'auteurs à conclure à l'incapacité industrielle de l'Etat (2). Leurs partisans sont innombrables. Mais, malgré cette opinion, on s'est orienté dans une autre direction particulière. Au lieu de réduire au minimum les entreprises publiques on rechercha les meilleurs systèmes d'organisation et de gestion pour arriver à une exploitation convenable.

A l'heure actuelle, on considère que l'Etat peut et doit intervenir dans les domaines les plus divers de l'activité. Abstraction faite de l'U.R.S.S. où l'Etat détient tous les moyens de production, dans les autres, il semble normal que l'Etat soit industriel et commerçant.

Il y a deux raisons principales qui justifient la création d'entreprises publiques. D'abord les nécessités du Trésor. Après une guerre épuisante la plupart des Etats se sont trouvés avec des dettes publiques considérablement accrues. La nécessité de réparer les dommages de guerre leur imposaient des charges énormes. Comme ils ne pouvaient

(1) Louis Manheim, *op. cit.*, p. 42.

(2) R. Carnot : *L'Etatisme industriel*. Paris, Payot, 1920. G. Cristesco : *Incăpăcitatea industrială a statului*. Rev. dr. Pub., 1926, pp. 574-580.

pas se tourner vers l'impôt, ils essayèrent d'y suppléer par l'exploitation de leurs richesses. De plus, ils se sont réservés certains monopoles précisément pour pouvoir percevoir par des taxes et impôts indirects ce que l'impôt direct n'aurait pu leur procurer.

La cause principale de l'interventionnisme consiste dans la politique des armements qui déferle sur le monde. Les économies nationales de tous les pays européens et extra-européens sont organisées de manière à faire face à tout moment à une guerre éventuelle. Toutes les industries métallurgiques, chimiques, extractives, les entreprises de communication sont sous la surveillance directe de l'Etat. Celui-ci a créé des industries de guerre là où elles manquaient, les a nationalisées dans les pays où elles se trouvaient entre les mains des particuliers. Etant donné que les préoccupations de défense nationale sont d'une importance si considérable les Etats modernes sont devenus les plus grands, les plus puissants et les plus influents qu'on n'ait jamais vus.

« L'intervention de l'Etat recouvre alors, d'une épaisseur plus ou moins grande de contrainte sociale, des secteurs de l'économie auxquels s'appliquait jusque là le principe initial de la liberté du commerce et de l'industrie » (1).

(1) Didier Lazard : *Les ententes économiques imposées ou contrôlées par l'Etat entre des entreprises similaires publiques ou privées*. Thèse, Paris, 1937, pp. 9-10.

PREMIÈRE PARTIE

Les systèmes d'exploitation des entreprises économiques de l'Etat

CHAPITRE PRELIMINAIRE

L'intervention de l'Etat par voie législative et réglementaire est unanimement admise, et personne ne la conteste plus. Il est de son devoir d'édicter des règles d'embauchage dans les entreprises et de licenciement. Il établit les conditions générales du travail dans l'industrie privée, la durée du travail, du repos et les congés payés, un minimum d'hygiène dans ces établissements, et l'assurance contre les accidents et la maladie, etc. L'Etat intervient même dans la gestion financière des entreprises privées en exigeant le paiement d'impôts proportionnels aux bénéfices réalisés, ce qui nécessite un contrôle de la part de ses agents.

En ce qui concerne l'intervention de l'Etat comme entrepreneur privé le problème angoissant est surtout un problème d'organisation. A l'origine, l'Etat est intervenu en se réservant un certain droit de monopole sur telle ou telle activité mais sans assumer lui-même la charge et la responsabilité de la gestion des entreprises. Le système qui lui paraissait le meilleur dans ce but était celui de la *concession*. L'Etat se déchargeait sur un particulier du soin d'or-

ganiser le service économique et d'assurer son fonctionnement. Le système présentait des avantages certains puisqu'il permettait à l'Etat de bénéficier des avantages de l'économie privée, à un moment où il n'était pas organisé en vue d'une activité économique. La solution était d'ailleurs conforme aux idées libérales et individualistes de l'époque. L'Etat s'était déchargé sur des particuliers non seulement de l'accomplissement de fonctions économiques, mais aussi de certaines fonctions qui relèvent au plus haut degré de la puissance publique : il a trouvé bon de confier à des particuliers la perception des impôts. C'est le cas en France de la « *ferme* » des impôts indirects sous l'ancien régime, système qui trouve même aujourd'hui une certaine application.

Le règne de la concession a été très long. Pourtant, dans le dernier quart du XIX^e siècle, elle commence à être battue en brèche. Elle se heurte d'un côté au développement des nouvelles idées interventionnistes et socialistes, de l'autre à ses propres inconvénients. Des difficultés surgirent entre concédants et concessionnaires en ce qui concerne l'interprétation des cahiers des charges. Les progrès techniques permettaient aux concessionnaires de réaliser des plus-values trop supérieures à leurs sacrifices et de faire des bénéfices immérités. La notion même de la concession subissait des changements qui la rapprochaient d'un système administratif. C'est dans ces circonstances que les « *régies* » économiques font leur apparition. L'exemple le plus typique est le rachat du réseau de l'Ouest par l'Etat français en 1878.

L'Etat exploite directement des entreprises économiques en leur appliquant exactement les mêmes principes qu'aux services publics administratifs. Les inconvénients des

nouvelles pratiques se font bientôt sentir, sur deux terrains différents :

Tout d'abord, les pouvoirs publics s'aperçoivent de l'absence d'intérêt de leurs agents. L'inexistence d'un rapport entre leurs salaires et le travail fourni les empêche de donner toutes leurs forces. Il était donc nécessaire de les intéresser aux résultats de leur travail, et ainsi prit naissance la « *régie intéressée* ».

En second lieu, les pratiques budgétaires empêchent les régies de donner leur plein rendement. Leur mise à l'écart de plus en plus complète aboutit à des systèmes adoucis de régies comme : « *le budget annexe* », « *l'autonomie financière* » et « *l'autonomie complète* ».

Bien des esprits ne se montrent pas satisfaits des résultats de cette variété de systèmes d'exploitation des entreprises publiques. On fait face à un inconvénient tout en laissant en apparaître un autre. Si la concession permet l'emploi des procédés des entreprises privées et la régie la participation de l'Etat à la gestion des entreprises publiques, pourquoi ne pas imaginer un système capable d'éviter les inconvénients de l'une et de l'autre et en bénéficiant de leurs bons côtés ? Pourquoi ne pas fondre les deux systèmes en un troisième, celui de la « *société d'économie mixte* » ? C'est le système qui a pris un grand essor en Allemagne depuis 1896 et qui a eu des applications très fréquentes après la guerre.

Les coopérateurs considèrent l'Etat incapable d'exercer une activité économique, parce qu'il ne peut pas séparer ses fonctions de puissance publique et de gestionnaire privé. Pour eux tous les systèmes, même ceux qui jouissent de la plus large autonomie, souffrent du caractère étatique, qui les rend inaptes à une véritable activité écono-

mique. La séparation des deux fonctions n'est possible qu'en organisant « la régie coopérative », système idéal de l'application des principes de coopération, de la mise en pratique de la socialisation, et de l'exclusion de l'Etat fonction publique de leur gestion.

Tels sont les systèmes d'organisation des entreprises et des richesses publiques. Nous allons les étudier dans la première partie de notre travail. Il faut cependant se garder de croire qu'ils soient les seuls existant en pratique ou en théorie. Déjà, avec la régie coopérative, nous entrons dans l'étude d'un système dont l'épanouissement aboutirait à une modification de l'aspect de l'économie mondiale. Mais, en son état actuel, on peut encore l'encadrer dans notre régime capitaliste.

Il en est d'autres dont les tendances socialisantes sont des plus nettes comme la « *nationalisation industrialisée* » du Conseil Economique du Travail constitué en 1920 à Paris par la C. G. T. (1). Tout ceci prend une trop grande ampleur et sort du cadre modeste de notre travail.

Dans l'étude que nous allons faire de ces divers systèmes appliqués jusqu'à nos jours, nous essayerons d'expliquer leur nature juridique, et les principes de base de leur organisation et de leur fonctionnement, exactement dans la mesure où ils seront nécessaires, pour pouvoir nous rendre compte de leurs avantages et inconvénients du point de vue économique et financier.

(1) Voir : *Annales de la régie directe*, 1920, pp. 97-145.

CHAPITRE PREMIER

La concession

M. James nous donne la définition suivante : la concession « consiste en ce que les autorités publiques, au lieu d'exploiter elles-mêmes tel ou tel service public, telle ou telle source de richesses, désignent un entrepreneur privé, individu ou société, qui exploitera à leur place avec son capital et à ses risques et périls » (1).

M. Rolland nous dit (2) : « qu'il y a service concédé lorsque l'Etat, un département, une commune se déchargent sur un particulier ou une société privée soit de l'exécution des travaux nécessaires à l'aménagement du service et de sa gestion pendant un certain temps, soit seulement de cette gestion sans rien verser, à titre de rémunération au concessionnaire, mais en lui donnant le droit de percevoir des redevances sur ceux qui usent du service ».

Selon M. Hauriou enfin (3) : « la concession est une opération par laquelle un particulier se charge à ses frais, risques et périls, du fonctionnement d'un service public et, le cas échéant, de l'exécution de travaux publics, grâce à un octroi temporaire de droits de puissance publique effectué d'une façon réglementaire, grâce aussi à une rémunération prévue contractuellement et résultant généralement de taxes qu'il reçoit l'autorisation de percevoir sur les usagers du service ».

Ce que nous constatons à la lecture de ces définitions,

(1) E. James : *Les formes d'entreprises*. Paris, Sirey, 1935, p. 428.

(2) L. Rolland : *Précis de Droit Administratif*. Paris, Dalloz, 1934, p. 35.

(3) M. Hauriou : *Précis de Droit Administratif*, 12^e édition. Paris, Sirey, 1933.

c'est qu'à la base de la concession se trouve une entente entre une personne morale de droit public et un particulier. Cette entente porte le plus souvent sur deux choses :

a) l'exécution d'un travail d'aménagement du service, c'est-à-dire d'un travail public et

b) l'exploitation, pendant un certain temps, du service aménagé.

Grâce au système de la concession, une association ou une collaboration apparaît entre l'autorité publique et le particulier en vue d'assurer le fonctionnement du service. Du point de vue juridique, la situation est plus complexe qu'au cas de la régie directe, car il s'agit de concilier deux intérêts opposés. En effet, il y a lieu de concilier les nécessités du service public avec les intérêts matériels du concessionnaire. Ceci nous amène à étudier en quelques pages la nature juridique de l'acte de concession, ce qui n'est pas dépourvu d'intérêt pour nous, la connaissance des éléments de la concession nous permettant de tirer des conclusions dans l'ordre économique.

En fait, la concession nous apparaîtra sous la forme de l'octroi à un individu, par une autorité publique, d'une faculté lui appartenant. Elle sera encore accompagnée d'une occupation privative du domaine public, et du droit exclusif d'effectuer, sous le contrôle du concédant, une tâche déterminée et de percevoir la rémunération qui y est afférente.

Nous avons dit que, le plus souvent, le contrat de concession porte sur l'exécution d'un travail et l'exploitation du service. En réalité, il s'agit de deux actes différents et distincts : il y a entente sur l'exécution du travail et concession de service public ; ces deux actes ne sont pas indissolublement liés l'un à l'autre. La concession du

service public peut ne pas être accompagnée de l'exécution de travaux, comme c'est le cas lorsque la concession porte sur un service déjà aménagé. Ce n'en est pas moins une concession.

L'octroi à un individu par l'autorité publique d'une faculté lui appartenant est de l'essence même du contrat de concession de service public « A supposer qu'une autorité publique donne à un individu quelconque une mission d'étude, l'habilite même à engager des travaux préliminaires, la concession n'existe pas de prime abord. » Il importe en effet, soigneusement, de séparer la concession de toute la série des contrats administratifs dont, à la vérité, elle est un des exemples les plus caractéristiques. Ces conventions se distinguent par l'existence d'une clause absolument incompatible avec les règles normales du droit privé. Elles laissent apparaître l'inégalité entre le particulier et l'Etat, quand ce dernier refuse de se dépouiller de sa situation privilégiée. Mais elles n'aboutissent pas fatalement à doter l'individu d'une prérogative anormale, à le substituer aux collectivités administratives dans l'exécution d'une de leurs tâches. C'est là qu'il y a concession.

S'agit-il, par exemple, pour créer un service d'intérêt général, de donner mandat à un particulier d'effectuer des études préparatoires, celui-ci est lié à la collectivité par un contrat administratif. Mais tant que n'a pas été liée une convention lui conférant des pouvoirs de nature exorbitante ou des attributions n'appartenant point normalement aux personnes privées, il n'y a point concession (1).

(1) Ph. Dévelle : *La concession en droit international*. Thèse, Paris, 1936, p. 24.

C'est ce qui caractérise le contrat de concession. L'existence ou l'absence de la clause accordant au concessionnaire des attributions appartenant normalement à la seule collectivité publique nous permet de reconnaître s'il y a concession de service. Mais ce n'est pas tout. Il faut qu'il y ait, en dehors de la gestion d'un service public par un particulier usant des prérogatives de la collectivité, la gestion aux frais, risques et périls du concessionnaire et une rémunération résultant des profits qu'il tirera de l'exploitation du service, ce qui se traduit, en pratique, par le droit pour lui de lever des taxes sur les consommateurs, c'est-à-dire les usagers du service.

L'entrée en charge du concessionnaire se fait par un contrat qu'il passe avec l'administration lorsqu'il s'agit d'une concession de gré à gré, ou par l'adjudication lorsque l'administration établit un cahier des charges et déclare choisir l'adjudicataire offrant les meilleures conditions et le plus de garanties. Les relations entre l'autorité concédante et le concessionnaire de service public seront déterminées par l'acte de concession et le cahier des charges.

Qu'est-ce que l'acte de concession ? C'est sur la nature de l'acte de concession et des dispositions y comprises que toute une évolution s'est marquée depuis le début du XX^e siècle.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la concession fut considérée comme un simple contrat. Toutes ses dispositions étaient de nature contractuelle, il n'y avait aucune de ses clauses, aucune des obligations imposées à l'une ou l'autre partie qui ne fût considérée comme ayant un caractère contractuel, exclusivement contractuel.

Mais le concessionnaire, malgré l'acte de concession qui exerce une délégation de pouvoirs à son profit, reste toujours un particulier. Admettre que toutes les dispositions de l'acte de concession sont de nature contractuelle, c'était soumettre le service public au bon gré du concessionnaire. L'autorité publique se voyait refuser le droit de disposer toute seule d'un service qu'elle avait créé et sur lequel elle devait toujours avoir la haute main. L'ancien système aboutissait au partage, pendant la durée de la concession, des attributions souveraines entre l'autorité publique et le concessionnaire. C'est alors que fit son apparition un nouveau système qui se développera encore au cours des dernières années.

« La concession de service public, mode de gestion d'un service public, donc opération hautement administrative, échappe entièrement à l'empire des règles du droit privé ; les dispositions intrinsèques du cahier des charges peuvent être, d'autre part, insuffisantes à régler les difficultés soulevées par l'exercice du service. Limité de ces deux côtés, le droit de la concession va se développer sur le terrain neuf du droit administratif » (1).

La nouvelle notion de la concession est l'œuvre de la doctrine qui sut extraire des dispositions jurisprudentielles un système de règles juridiques qui forment aujourd'hui la base de l'organisation et du fonctionnement des services concédés.

Le premier qui ait souligné le caractère complexe de l'opération qui est l'acte de concession est M. Hauriou. Il avait remarqué que, sous une apparente unité, l'acte de

(1) Ph. Comte : *Essai d'une théorie d'ensemble de la concession de service public*. Thèse, Paris, 1934, p. 23

concession contenait en réalité deux éléments nettement distincts : une situation réglementaire, impliquant concession du service public, et une situation contractuelle de nature essentiellement financière, destinée à assurer la rémunération du concessionnaire.

M. Hauriou comparait cette situation à celle « qui se produit dans le mariage où l'acte de l'Etat civil se trouve accompagné d'un contrat de mariage et où ce contrat sert souvent de mécanisme compensateur pour les conséquences de l'administration du ménage » (1).

Quelque temps après, M. Duguit, s'occupant de la théorie générale des actes juridiques, se demandait si l'acte de concession est un contrat. Il divisait les actes juridiques en :

- a) actes-règles ;
- b) actes-conditions ;
- c) actes-subjectifs uni- et plurilatéraux.

Le contrat, d'après son opinion, était un accord de volontés ayant chacune son objet et son but nettement distincts et qui se mettent d'accord pour créer une situation juridique individuelle et subjective. Trouve-t-on dans l'acte de concession une situation qui puisse ressembler à ce qui vient d'être dit ? Non, car l'acte d'organisation et de réglementation du service concédé a un caractère légal. C'est l'obligation pour l'autorité de pourvoir à la bonne gestion des services publics. Il réunit dès lors tous les caractères de généralité, de mutabilité et d'impérativité de l'acte réglementaire. Le mode de gestion du service public ne le fait pas changer de nature ; or, il est unanimement admis qu'un service public, même concédé, garde

(1) M. Hauriou, *op. cit.*, p. 1016, note 2.

son caractère propre. L'acte de concession, le cahier des charges, et toutes les dispositions qui organisent le statut du service sont donc de nature réglementaire. A l'observation que, entre l'Administration et le concessionnaire est intervenue une convention, on réplique que tout accord de volontés n'est pas un contrat ; il s'agit ici d'une convention-loi, créatrice d'une règle objective qui se distingue de la convention-contrat, génératrice de situations juridiques-subjectives. Le contrat de concession contient des clauses de nature différente, ce qui le sépare des contrats purs et simples, en lui donnant un caractère complexe ; il y a d'un côté des clauses ayant trait à l'organisation et au fonctionnement du service concédé qui sont de nature réglementaire et des dispositions concernant surtout la situation financière du concessionnaire qui, elles, sont de nature contractuelle.

Cette interprétation n'est pas entièrement approuvée par le Conseil d'Etat, parce que, pour cette haute juridiction, l'acte de concession est dans toutes ses clauses un contrat. Mais ce n'est pas un contrat pur et simple.

« Il est un contrat d'une nature tout à fait originale. Il tient son originalité du but auquel il répond : la gestion d'un service public par un particulier » (1).

Dès lors, les dispositions qui concernent l'organisation et le fonctionnement du service, c'est-à-dire celles-là mêmes que l'on trouverait dans un service exploité en régie directe, conservent leur caractère contractuel, mais elles ont aussi un caractère légal et réglementaire. Le caractère contractuel leur reste acquis, car toutes les dispositions du marché créent entre le concédant et le con-

(1) Ange Blondeau : *La concession de service public*. Thèse, Grenoble, 1929, p. 160.

cessionnaire des relations de créancier et de débiteur et une situation juridique objective.

Les dispositions organiques du service ont aussi un caractère objectif ; elles participent donc, dans une certaine mesure, au régime juridique des actes-règles, des lois.

En résumé la concession « représente un acte complexe qui comprend, à côté de l'élément contractuel, créateur de situations et droits subjectifs, un élément légal, réglementaire, impersonnel, nécessaire au fonctionnement continu et régulier du service public » (1).

A part les clauses touchant à l'organisation et au fonctionnement du service concédé, le contrat de concession contient des clauses d'ordre financier ou technique qui sont de nature contractuelle.

Son double caractère résulte de ce qu'elle constitue un mode de gestion des services publics et un accord financier permettant au concessionnaire de réaliser des bénéfices.

Les clauses financières ont en quelque sorte pour support un acte d'autorité de la collectivité publique. Il est de caractère réglementaire car, souvent, « il contient des dispositions administratives incorporées ultérieurement dans un accord bilatéral » (2).

L'existence de ces deux catégories de dispositions entraîne l'application de deux régimes différents. Pourtant, il ne faut pas oublier que les unes et les autres ont un caractère contractuel. C'est ce qui les rapproche sans les confondre.

(1) I. G. Vântu : *Natura juridica a actului de concesiune*. Rev. de Dr. Pub., 1928, pp. 448-453.

(2) Ph. Dèveille, *op. cit.*, p. 30.

La nouvelle conception générale de la nature complexe de la concession de service public entraîne une transformation profonde de l'aspect de celle-ci ; elle conduit à l'intégration du service concédé dans l'organisation administrative ; « ... la concession, procédé technique de gestion, formé de décentralisation, n'altère pas la nature juridique du service, ni les principes de son organisation et de son fonctionnement. Le concessionnaire de son côté, soumis à la règle objective du service, sauf la réserve des droits contractuels découlant des dispositions qui lui sont annexées, se voit déchoir au rang de simple régisseur » (1). L'empreinte administrative ne devient plus apparente dans ce domaine. Les principes généraux du droit des contrats doivent fléchir devant le développement de l'idée de service public ; l'idée de l'égalité des parties dans le contrat, droit commun des obligations, s'estompe ; le droit public prend le dessus et fait plier l'intérêt privé devant les nécessités de la vie publique.

L'entreprise doit fonctionner et le concessionnaire prend l'engagement non seulement de ne pas empêcher ce fonctionnement mais encore de le faciliter. C'est la notion de service public qui entraîne l'obligation pour celui qui s'engage par un contrat administratif, de faire passer le fonctionnement du service public avant ses propres intérêts. Le service public destiné à satisfaire l'intérêt général ne peut atteindre ce but que par un fonctionnement régulier et continu, répondant aux besoins qui ont nécessité sa création.

Mais, d'un autre côté, l'administration aide considérablement le concessionnaire. Nous savons que la concession

(1) Comte, *op. cit.*, pp. 25-26.

ne peut exister sans une délégation de pouvoirs, de prérogatives de puissance publique. Par exemple, l'expropriation pour cause d'utilité publique permet d'assurer la liberté du tracé d'une voie ferrée et facilite l'exploitation d'une mine. De plus, le Gouvernement apporte son secours financier ; il octroie des subventions aux compagnies de navigation, il consent des avances remboursables, il garantit un certain intérêt et accorde une exemption d'impôts.

L'obligation d'assurer un fonctionnement régulier et continu dans le sens de l'intérêt général du service, et le secours que l'administration apporte au concessionnaire, donne à celle-ci le droit de contrôler et de modifier les clauses du contrat.

De telles dispositions financières supposent une surveillance du fonctionnement de la concession. Néanmoins le service concédé reste un service public. Le fait qu'un concessionnaire assure le fonctionnement de ce service ne suffit pas à retirer à l'administration son droit de regard.

Ce droit de contrôle se justifie par la nécessité de surveiller l'exploitation. Il peut exister en dehors de toute disposition expresse de la loi, car il découle de la nature même du service concédé. Un seul motif est suffisant : « le concessionnaire exploite un service public, l'administration ne peut se désintéresser de l'exploitation du service concédé » (1).

Un commissaire du Gouvernement peut même parfois exercer ce contrôle. Ce personnage a les droits attribués en général aux commissaires aux comptes, mais il les

(1) Ph. Comte, *op. cit.*, p. 40.

exerce durant toute l'année. De plus, il est, souvent, détenteur d'un droit de veto suspensif sur les décisions du conseil d'administration, contraires à la convention, aux statuts ou aux intérêts généraux de l'Etat. Pour que l'entreprise ne soit pas détournée de son but d'intérêt général, la personne publique intervient dans le contrôle et, si c'est possible, dans l'administration de l'entreprise.

En plus, l'administration a le droit de prescrire au concessionnaire toute mesure permettant aux agents publics de connaître et de constater les opérations effectuées dans la gestion du service et le droit d'adresser au concessionnaire des injonctions, des ordres exécutoires, même contraires aux stipulations du cahier des charges (1), ou des interdictions ayant trait à la construction de l'ouvrage, à l'exploitation technique et à la gestion financière du service.

Le contrôle exercé de cette manière est encore accompagné de sanctions prévues par l'acte de concession et le cahier des charges telles que : retenues, amendes, mise en régie, déchéance. Aux sanctions peuvent être substituées par l'autorité concédante des dommages-intérêts.

Enfin, le concessionnaire peut parfois être condamné pénalement. Ainsi la Cour de Cassation a admis que le maire pouvait punir par un arrêté de police le concessionnaire de gaz qui n'avait pas assuré l'éclairage de la commune (Cass. 6 août 1869, D. P., 1869, I. 449).

Le pouvoir de contrôle de l'administration n'est pas illimité. Les limites se retrouvent dans la nature même du service concédé ; car, si une certaine immixtion dans la gestion du service est justifiée, on ne peut asservir entiè-

(1) Ce dernier principe a été affirmé par la jurisprudence du Conseil d'Etat.

rement la direction de l'entreprise à l'administration concédante, sous peine de la transformer en une régie déguisée sous l'apparence d'une concession. Cette solution très souple facilite l'adaptation aux situations les plus diverses de la vie administrative : certaines circonstances exceptionnelles justifieront une amplification des pouvoirs de contrôle, et une surveillance plus étroite de l'exploitation du service, sans altérer sa nature.

Le droit de l'administration de modifier les clauses du cahier des charges sans demander l'avis du concessionnaire est extrêmement important. Nous touchons au vif de la question des rapports existant entre l'autorité concédante et le concessionnaire.

Quel est le fondement de ce droit de l'administration ? Sur quoi s'appuie-t-elle lorsqu'elle modifie unilatéralement les conditions du service concédé ? La concession est un mode de gestion des services publics qui prend naissance par la conclusion d'un contrat de longue durée. Si, donc, la concession est un mode de gestion des services publics, on se demande si les clauses du cahier des charges qui constituent le statut, peuvent rester figées pendant toute la durée de la concession ? Evidemment non, parce que : « le statut d'un service public ne peut être fixé d'une manière immuable pendant ce nombre d'années considérable » (1).

Et cela pour deux raisons :

- a) d'abord parce que le service public a pour objet la satisfaction de besoins essentiels ;
- b) ces besoins essentiels, comme toutes choses humaines, changent avec le temps.

(1) A. Blondeau, *op. cit.*, p. 175

La conséquence logique de ces deux idées, c'est que le service public doit toujours tâcher de satisfaire continuellement et de façon parfaite ces besoins, auxquels l'autorité concédante peut, par une modification du cahier des charges, contraindre le concessionnaire à s'adapter.

Mais, ainsi qu'il vient d'être dit, toute modification ne saurait être admise parce qu'on transformerait le concessionnaire en un simple fonctionnaire. Le droit de modification est limité (1).

Il ne pourra jamais être question de permettre à l'administration d'introduire quelque modification aux clauses purement contractuelles de l'acte de concession, surtout à celles concernant les rapports d'ordre financier entre le concédant et le concessionnaire.

Ce droit de modification de l'administration pourrait être formulé en quelques propositions :

a) Le concessionnaire doit subir les modifications apportées soit par des règles communes à tous les services publics ou à toutes les entreprises, soit par des dispositions spéciales au service qu'il gère. Si, au contraire, l'autorité publique modifie directement un contrat de concession, par un acte individuel, elle commet un acte contraire au droit et sera obligée de verser une indemnité au concessionnaire.

b) Le droit de modification de l'administration est limité par son but ; une loi ou un règlement peuvent disposer la modification mais, si de cette modification il résulte pour

(1) L'auteur d'une thèse récente, M. Vogleri, répartit les cas de modification légitime en deux catégories : a) Les cas où la situation du contractant est atteinte par un acte général et impersonnel, une loi ; ce sont les cas que l'on désigne parfois sous le nom de « faits du prince » ; b) Les cas d'exercice par l'administration de son pouvoir de réglementation des services publics concédés. (Voir Blondeau, *op. cit.*, p. 172).

le concessionnaire des charges supplémentaires qui n'avaient pas été prévues, une indemnité lui est due.

c) L'administration ne peut modifier unilatéralement le règlement du service concédé que dans l'intérêt du service puisque, seul le souci de sauvegarder cet intérêt justifie cette intervention (1). Seulement, il suffit que l'administration ait pour but la satisfaction de l'intérêt du service pour que son acte soit licite ; peu importe que la mesure soit ou non justifiée par les circonstances ; le concessionnaire ne saurait jamais être admis à discuter son opportunité (2).

d) Si, dans l'accomplissement normal de sa fonction légale, réglementaire ou administrative, l'autorité concédante touche indirectement aux intérêts de l'autre partie, elle ne viole aucun droit.

Le concessionnaire est le personnage chargé d'assurer à ses risques et périls le fonctionnement du service public concédé. L'administration publique ne peut pas se désintéresser complètement de la marche du service. Elle y intervient sous forme de contrôle et par des modifications unilatérales des clauses du contrat de concession. Le concessionnaire se voit dans une situation désavantageuse puisqu'on lui enlève un certain nombre d'attributions et quelquefois on lui impose de nouvelles charges. Comment expliquer alors qu'il continue à assurer la marche ininterrompue et régulière du service public ? C'est qu'il a droit à une rémunération. Dans l'acte de concession il sera toujours stipulé des clauses financières qui seront de nature contractuelle. Les clauses financières

(1) Ange Blondeau, *op. cit.*, pp 193-194.

(2) *Idem*, p. 194.

ne pourront être modifiées qu'avec le consentement du concessionnaire. Cela est normal, puisque le service ne peut vivre que si les dépenses de son fonctionnement sont couvertes par des ressources équivalentes. L'équilibre financier d'un service concédé qui n'a pas derrière lui la caisse publique pour l'alimenter à défaut de profits suffisants, comme c'est le cas des régies, est à la charge du concessionnaire. C'est lui qui en supporte le risque de l'entreprise. C'est donc « sur ce terrain financier que l'on doit chercher la caractéristique essentielle de la concession de service public : c'est là que se relève l'autonomie de l'exploitation dont l'aléa retombe sur un industriel privé, à sa charge ou à son profit » (1).

La rémunération du concessionnaire consiste dans la perception de taxes sur les usagers du service public. Il exige des redevances destinées à couvrir les dépenses de l'exploitation et même à lui assurer la réalisation d'un bénéfice. Le taux des tarifs est déterminé par l'acte de concession. Mais il faut bien s'entendre ; ceux-ci, à la différence des tarifs établis par les entrepreneurs ordinaires, n'ont pas un caractère contractuel. Comme ils ont trait au fonctionnement d'un service, l'administration reste libre de les modifier ou de les réduire.

Mais — et c'est le point le plus important de toute la théorie — si de cette réduction des tarifs il résulte une moins-value pour le concessionnaire il a droit à une indemnité.

Car, il y a dans l'acte de concession un certain équilibre constitué par les dispositions de caractère réglementaire et les dispositions organisant les rapports financiers du

(1) Ph. Comte, *op. cit.*, p. 97.

concedant et du concessionnaire. Les avantages financiers consentis à ce dernier au moment de la conclusion du contrat lui ont été calculés en fonction et sur la base de dispositions réglementaires déterminées. Si des modifications viennent remanier ces dernières, l'équilibre disparaît et il résulte une aggravation de la situation pécuniaire du concessionnaire. Par l'octroi d'une indemnité, on ne fait qu'adapter les conditions financières qui en résultent pour lui à la nouvelle réglementation du service.

« Ainsi se trouvent conciliés parfaitement les intérêts opposés de l'administration et de l'entrepreneur : l'administration n'avait d'autre but que la satisfaction de l'intérêt public, il est satisfait ; le concessionnaire n'envisageait que son intérêt personnel, pour lui, l'opération de concession est une entreprise destinée à lui procurer des bénéfices ; par l'indemnité qu'il reçoit, il obtient ce qu'il recherchait dans l'affaire : un résultat pécuniaire » (1).

Telle est, rappelée en quelques mots, la théorie de la nature juridique de l'acte de concession. Avant de continuer et d'essayer de dégager les avantages et les inconvénients d'ordre économique que peut présenter l'emploi de ce système pour l'exploitation des entreprises et des richesses de l'Etat, nous devons nous arrêter un instant, et nous occuper de quelques questions de moindre importance, mais dont l'étude est indispensable.

Premièrement : Quelle est la situation du personnel du concessionnaire ? Le recrutement des nombreux auxiliaires dont il a besoin est, en principe, entièrement libre. L'entrepreneur est maître absolu dans la mesure où l'acte de

(1) Ange Blondeau, *op. cit.*, p 197

concession, les lois et les règlements n'en disposent pas autrement. Le personnel du concessionnaire n'est pas composé de fonctionnaires bien qu'ils coopèrent à la marche d'un service public. Il n'y a pas de lien juridique entre ces employés et la personne morale. Le contrat qui les lie au concessionnaire est soumis aux dispositions contenues dans le Code de Travail. Du fait qu'ils collaborent à la gestion d'un service public, il en résulte quelques conséquences particulières :

1) La liberté de débat des parties, lors de la conclusion du contrat, est plus réduite que dans les autres contrats de travail.

2) Pendant la durée de l'engagement, le personnel doit se conformer aux dispositions légales ou réglementaires, modifiant l'organisation ou le fonctionnement de l'entreprise.

3) Le service concédé étant un service public, la règle de la continuité des fonctions s'applique à ses agents comme aux autres agents publics.

En second lieu, quelles sont les modalités de sortie de charge du concessionnaire ? La fin normale, c'est l'expiration du délai prévu dans l'acte de concession. Les concessions sont temporaires, mais leur renouvellement reste toujours possible. Il y a ensuite la résiliation du contrat de concession lorsque concédant et concessionnaire se trouvent d'accord pour mettre fin à leurs relations avant l'expiration du délai de la concession. Il y a également la déchéance ou la résiliation compliquée de mesures disciplinaires, que l'Etat inscrit toujours comme la suprême sanction en cas de violation par le concessionnaire de ses obligations. Le rachat est une résiliation qui s'ouvre à la

volonté du concédant et qui s'accompagne normalement du paiement d'une indemnité au concessionnaire.

Pour en finir, nous devons dire quelques mots d'une théorie nouvelle dégagée par la jurisprudence et qui change complètement les situations respectives du concédant et du concessionnaire. C'est la théorie de l'imprévision.

Nous avons vu dans la définition donnée de la concession que le concessionnaire se charge « à ses risques et périls » d'assurer le fonctionnement du service concédé. En effet, l'opération qu'il fait est pour lui une affaire financière. Tout en rendant des services au public, il entend retirer quelques bénéfices de l'exploitation de ce service. Donc, il doit tenir compte également des circonstances défavorables qui pourraient surgir et rendre l'entreprise déficitaire. Dans tous les cahiers des charges il est prévu pour le concessionnaire à la fois une limite de bénéfice et un maximum de perte. Mais, il y a des circonstances extrêmement graves qui, normalement, ne peuvent pas être prévues. Quel que soit le désir du concessionnaire d'assurer la bonne marche du service, il lui est impossible de le faire. Peut dans ces circonstances l'autorité concédante rester impassible et laisser le concessionnaire sombrer sous le faix des nouvelles charges ? La réponse est négative, car le particulier assure un service public soumis au principe du fonctionnement régulier et continu. L'autorité concédante sera obligée à aider le concessionnaire en modifiant à son profit les clauses financières du cahier des charges.

La question s'est posée au cours de la grande guerre dont la longue durée a fait monter d'une façon formidable le niveau des prix. Un grand nombre de services

publics concédés avaient besoin du combustible. Mais la hausse des prix qu'il subissait était trop grande pour permettre la continuation d'une gestion normale du service. Des difficultés surgirent et la première affaire de ce genre qui se soit présentée au Conseil d'Etat fut celle de la Compagnie du gaz de Bordeaux. Le Conseil d'Etat, saisi comme juge d'appel, renvoya, par l'arrêt célèbre du 30 mars 1916, l'affaire devant le Conseil de Préfecture avec la mission de condamner la ville au paiement d'une indemnité au concessionnaire.

Dans quelles conditions est possible une pareille solution d'un conflit entre concédant et concessionnaire ? L'aggravation des charges doit résulter d'événements politiques, économiques ou sociaux absolument imprévisibles au moment de la conclusion du contrat. Le cas contraire ne saurait donner au concessionnaire aucun droit à une indemnité.

Si la situation nouvelle est définitive ou si on ne peut pas prévoir la date du rétablissement de l'équilibre de la concession, il y a lieu de procéder, suivant les conditions du contrat, à une résiliation, sauf indemnité. Au contraire, si la situation nouvelle est simplement passagère, le concessionnaire peut demander soit la révision du contrat, soit l'attribution d'une indemnité lorsqu'il a assuré le service dans des conditions extracontractuelles. Mais, dans ce cas, il doit prouver que les circonstances extraordinaires ont rendu déficitaire son entreprise ou, si le déficit existait déjà, que son aggravation dépasse les limites normales et prévisibles pour les industries du même genre.

Telle est la théorie de l'imprévision et les conditions de son fonctionnement.

La concession en tant que forme d'exploitation des entreprises économiques de l'Etat présente, à l'avis de ses défenseurs, les avantages suivants :

1) Elle met en action le moteur de l'activité économique humaine qui est l'intérêt personnel. Le concessionnaire de service public est, surtout et avant tout, un homme d'affaires mû par l'idée du bénéfice. Il cherchera à organiser le service de façon à ce qu'il lui procure un gain. La poursuite du profit matériel par le concessionnaire sera, comme le dit M. Truchy, « une incitation à pratiquer les bonnes méthodes économiques » (1).

2) Elle dégage le budget et lui donne la possibilité d'organiser les autres services. L'Etat assume une infinité de charges qui ont leurs répercussions sur le budget général. L'augmentation des attributions de l'Etat se caractérise par un accroissement continu des budgets publics. La recherche des matières imposables devient de plus en plus difficile. La concession fait sortir le service concédé du budget général de l'Etat. L'entrepreneur privé est à même d'assurer un service public et tout le monde en tire avantage. Les besoins de la collectivité sont satisfaits puisqu'elle a à sa disposition un service public qui, bien que concédé, fonctionne dans les mêmes conditions que les autres. Le budget de l'Etat est diminué d'autant et le concessionnaire trouve sa rémunération dans l'entreprise.

3) Le risque de l'exploitation passe de l'autorité publique concédante au concessionnaire. Les entreprises économiques de l'Etat venant en concurrence avec les industries privées, sont soumises aux lois du marché. Elles risquent des capitaux qui, dans le cas de la concession,

(1) H. Truchy : *Cours d'Economie Politique*, vol. I, 4^e édit. Paris, 1936, p. 248.

n'appartiennent plus au concédant mais au concessionnaire. Le paiement à l'autorité concédante d'une indemnité sur les bénéfices la fait profiter des bonnes chances, tout en restant étrangère aux mauvaises. Aucun capital n'est risqué par les pouvoirs publics, car c'est le concessionnaire qui fait, à ses risques et périls, les frais de l'entreprise. Ils se bornent à permettre l'usage de certaines portions plus ou moins étendues du domaine public ou à accorder un monopole d'exploitation.

4) Le concessionnaire fait appel aux capitaux privés qui viendront mettre en valeur une certaine richesse publique. Les capitaux privés qui collaborent à cette mise en valeur accepteraient plus difficilement de coopérer à une exploitation en régie. Le concessionnaire qui est toujours doublé d'un capitaliste, intéresse la fortune privée à la bonne marche du service public, ce qui permettra à l'Etat de faire progresser l'économie nationale. Ceci se traduit par un autre avantage extrêmement important que M. Hauriou (1) énonce de la façon suivante :

« Comme le concessionnaire fait appel à des capitaux privés pour assurer la construction et l'exploitation de l'ouvrage public et qu'en général il amortit ses emprunts, à l'expiration de la concession, l'administration publique héritera d'un service public dont la création et l'organisation n'auront coûté aux finances publiques que des contributions très limitées. »

C'est presque une clause de style que celle de prévoir au moment de la sortie de charge du concessionnaire que les biens immobiliers feront retour à l'autorité concédante. Ce n'est pas un des moindres avantages.

(1) M. Hauriou, *op. cit.*, p. 1.017.

5) Le concessionnaire est un entrepreneur privé qui organise l'exploitation de l'entreprise suivant les principes commerciaux. Le service bénéficie de la sorte de tous les atouts de l'entreprise privée : initiative, rapidité, et tout ce qui a fait son succès. Le personnel du service concédé reste — nous l'avons déjà vu — à l'abri de la routine et du formalisme qui caractérisent bien souvent les services administratifs.

« L'exploitation d'un service concédé est généralement excellente, ouverte aux progrès et aux initiatives hardies » (1).

6) Evite à l'Etat la situation de patron et de spéculateur. L'Etat patron ne peut pas avoir à l'égard de ses employés la même attitude que les entrepreneurs privés. Il doit être un industriel modèle, ce qui le met en état d'infériorité vis-à-vis de ses concurrents. Il doit être le premier à observer scrupuleusement les dispositions législatives relatives à la défense des ouvriers. Tandis qu'en temps de crise l'entrepreneur privé congédie une partie de son personnel, l'Etat doit le garder, ce qui augmente encore ses frais généraux. En outre, la représentation politique affaiblit le Gouvernement devant les ouvriers qui sont aussi des électeurs et il est souvent trop faible pour résister aux demandes d'augmentation des salaires. Tous ces inconvénients disparaissent par la concession du service.

Le système de la concession est cependant par certains côtés critiquable.

1) La durée du contrat de concession prive l'Etat de la

(1) H. Ruhlmann : *Les chemins de fer urbains*. Thèse, Paris, 1936, p. 98.

libre disposition d'une partie des ressources nationales. Ceci équivaut à une aliénation car : « C'est une impossibilité que l'Etat ait un contrôle et institue en même temps un monopole pour les intérêts privés » (1).

La concession reste un contrat stable pendant une longue série d'années en méconnaissance complète des conditions dans lesquelles s'exerce toute activité économique ; l'instabilité des conditions économiques bouleverse tout le bel échafaudage d'un équilibre établi au début de la concession.

Les prix de vente des produits de la concession sont fixés pour une longue durée alors que, du jour au lendemain, on peut s'attendre à des variations extrêmement amples ; tout est soumis aux mêmes variations, les matières premières, le coût de la main d'œuvre, l'intérêt du capital. En outre l'introduction de nouvelles méthodes de production ne laisse pas d'avoir des répercussions sensibles sur les prix de vente sur le marché. Devant toutes ces instabilités, qu'est-ce que nous offre la concession ?

« Le cahier des charges qui fixe, souvent pour une longue période, des prix que le concessionnaire devra respecter, alors que les conditions économiques de son activité se modifieront inévitablement au cours de cette période » (2).

2) Les finances publiques n'échappent pas à tout risque par le système de la concession. Les entreprises de cette nature sont soumises à la règle du fonctionnement régulier et continu. L'entreprise doit rendre les services en vue desquels elle a été créée. Mais, si le concessionnaire

(1) C. Molas : *Discours à la Chambre des Députés*, Déb. Parl., 1923-24, M. O. III, pp. 2210-2215.

(2) H. Zwahlen : *Les sociétés commerciales avec participation de l'Etat*. Thèse, Lausanne, 1935, p. 16

ne réussit pas à assurer le fonctionnement normal, l'autorité concédante ne peut permettre l'interruption du service. Elle fait des sacrifices pécuniaires : elle lui accorde des redevances remboursables, ou même plus, des subventions ; d'autres fois on insère dans l'acte de concession une garantie d'intérêt par l'autorité concédante. Ces dernières clauses l'entraînent à des débours considérables. « A ce risque, qui existe en fait, ne correspondent pas pour la personne morale concédante les bénéfices de l'entreprise, car ceux-ci sont recueillis par le concessionnaire, de sorte que la collectivité publique court les mauvaises chances sans profiter des bonnes » (1). Cette participation aux bénéfices de l'entreprise est souvent illusoire car ceux-ci sont, soit dissimulés par des artifices savants de comptabilité, soit l'administration recourt à des abaissements des tarifs qui les font disparaître.

3) On ne saurait faire un reproche au concessionnaire du fait qu'il poursuit la réalisation des bénéfices, nous dit M. Bouvier. L'intérêt est le moteur avoué qui l'a poussé dans l'entreprise. Il cherche et doit chercher des bénéfices. Mais ceux-ci sont réalisés aux dépens des usagers, car il y a une certaine contradiction entre les intérêts des uns et des autres. Le concessionnaire doit, en raison même du caractère temporaire de la concession, réaliser un bénéfice immédiat, distribuer des intérêts et des dividendes et amortir avant l'échéance le capital souscrit ou emprunté. Il ne peut le faire que par l'augmentation des tarifs ou par une diminution de la qualité du produit fourni. Dans un cas comme dans l'autre ce sont les usagers qui en souffrent. L'autorité concédante ne peut pas

(1) Albert Chéron : *De l'actionnariat des collectivités publiques*. Paris, 1927, p. 22.

intervenir à leur profit, car on aboutirait à imposer de nouvelles charges au concessionnaire et obligerait le concédant à payer une indemnité.

4) Tous les rapports entre le concédant et le concessionnaire sont déterminés dans les clauses des cahiers des charges. Mais ces cahiers des charges auront, quelquefois, une existence de cinquante années. Si bien qu'ils soient établis, ils ne sauraient tout prévoir, ce qui entraîne des conflits relatifs à leur interprétation. De nombreux procès nuisibles aux intérêts de la collectivité sont à redouter. D'autres sources de conflits résident dans le manque d'intérêt du concessionnaire à développer l'entreprise puisqu'il sait qu'à une date déterminée il quittera ses fonctions. Il se soucie peu de remettre en mauvais état à l'Administration le matériel de son exploitation.

5) La théorie de l'imprévision est une nouvelle source de difficultés et de sacrifices pour la collectivité publique. On a pu croire à un moment donné que les charges, une fois fixées, resteraient inchangées pendant la durée de la concession. L'administration ne devait plus avoir aucun souci d'ordre financier avec le concessionnaire. Mais la jurisprudence, en appliquant à la concession les règles des services publics, a imposé à l'administration de nouveaux sacrifices pécuniaires, précisément aux moments les plus difficiles. Quand elle s'y attendait le moins, elle se voyait imposer des charges supplémentaires. Tous les avantages que l'on espérait du système de la concession disparaissent. Ce qui est pire, c'est que le nouveau système trouve son application en sens unique, c'est-à-dire seulement au profit du concessionnaire. Pour que la nouvelle théorie fût plus équitable il aurait fallu, comme le demande M. Zwahlen, qu'elle « s'appliquât aussi au cas inverse,

celui où les fluctuations économiques profitent au concessionnaire et lui permettent de réaliser de gros bénéfices; il aurait fallu que l'Etat puisse, dans ce cas, le contraindre à abaisser les tarifs » (1).

6) Afin d'empêcher que les concessionnaires ne cherchent trop la réalisation de bénéfices aux dépens des intérêts des usagers, l'administration se réserve de plus en plus le droit d'intervenir dans le fonctionnement du service concédé. Le concessionnaire est moins libre de prendre les mesures qu'il croit nécessaires pour assurer le fonctionnement de son entreprise. Ceci n'est pas sans présenter des inconvénients, car on tend petit à petit à revenir à un système de régie.

(1) H. Zwahlen, *op. cit.*, p. 18.

CHAPITRE II

La ferme

C'est un des systèmes les plus anciens qui aient été employés. L'administration des domaines privés, après avoir été confiée au début à des nobles, fut transmise par mesure de prudence à de simples roturiers, les « *prévôts* ». « Ces prévôts, souvent associés, étaient des capitalistes qui affermaient pour un prix fixé et une durée brève le droit de percevoir les revenus du roi dans la *prévôté* » (1). Ils étaient donc des agents domaniaux, qui recueillaient les revenus du roi et servaient d'intermédiaire entre lui et ses sujets.

Le système, faisant naître des abus, évolua et la ferme des prévôts fut remplacée par la régie. Avec le nouveau système qui, « anciennement, n'avait été employé que lorsque les fermiers faisaient défaut, c'étaient de vrais fonctionnaires qui assuraient la « garde » des biens. Le nouveau régime pénétra lentement, car l'ordonnance de Blois, de mars 1498, supposait à côté des prévôts en garde, l'existence des prévôts en ferme » (2).

Plus tard, la ferme fut employée pour le recouvrement des impôts indirects, de la traite et des aides. La gestion du domaine et la perception des droits domaniaux n'était pas assurée par les agents directs du roi. Dans chaque région, il y avait une adjudication de l'impôt, et des baux différents, pour chaque impôt affermé. Le droit de perception de l'impôt était accordé au plus fol enchérisseur, moyennant une somme annuelle forfaitaire. Au début, la

(1) Olivier-Martin : *Précis d'Histoire du Droit français*, n° 445.

(2) A. Esmein : *Cours élémentaire d'Histoire du Droit Français*, 2^e édit. Paris, Sirey, 1912, p. 397, note 3

durée des fermes était très courte, même d'une année quelquefois. Le système présentait pour le Trésor l'avantage de lui procurer immédiatement une somme certaine sans avoir les soucis de la perception et de la poursuite des fraudeurs.

Mais, les fermiers, comme leurs prédécesseurs les prévôts, provoquèrent des doléances qui aboutirent à leur suppression en 1542 pour être rétablis quelques années plus tard.

A l'origine, les fermes étaient accordées par des autorités locales ; au début du XVIII^e siècle, l'usage s'introduisit de les établir toutes au Conseil du roi et par arrêt de ce Conseil. C'est cette procédure qui explique la tendance à accorder des lots toujours plus considérables, des domaines de plus en plus étendus. Ainsi, en 1548, on afferma par un bail unique connu sous le nom des « cinq grosses fermes » plusieurs impôts indirects. Il n'y avait plus qu'un pas à franchir pour arriver à une seule ferme pour tous ces impôts indirects.

C'est Colbert qui céda, en 1681, à la « Ferme générale », le droit de lever tous les impôts, sauf la taille. La ferme était adjugée à un « homme de paille » derrière lequel se trouvaient de gros capitalistes. La ferme générale présentait pour le roi l'avantage de simplifier l'administration et les comptes et lui permettait d'obtenir un prix d'adjudication plus élevé, la compagnie fermière pouvant réduire au minimum ses frais généraux. « Le système sembla encore intéressant au début du XVIII^e siècle, parce que les fermiers généraux servaient de banquiers au roi, lorsque celui-ci était trop endetté » (1).

(1) James, *op. cit.*, p. 427.

La ferme fonctionna correctement sous la surveillance des intendants et des Cours souveraines. Elle a permis la création, dans les provinces, d'une administration stable, dans la bourgeoisie modeste.

En échange, elle réalisait de gros bénéfices que le Roi connaissait, mais à l'encontre desquels il ne pouvait aller, car il avait toujours besoin du crédit des gens de finances.

Dans le public, l'enrichissement injustifiable des fermiers généraux provoqua les plus vives protestations. La lutte contre les abus des fermiers commença sous Necker qui réduisit le nombre des impôts qu'ils pouvaient recevoir. La Constituante les supprima par les lois des 6 mars 1790 et 19-25 février 1791 (1).

Sous l'Empire, les difficultés financières dans lesquelles se débattait le Trésor Public, conduisirent à imaginer un système grâce auquel les receveurs généraux apparaissaient avec un triple caractère :

« celui de fonctionnaires chargés du recouvrement de l'impôt ;

« celui de « *fermiers* » s'engageant forfaitairement, par la souscription d'obligations, à procurer à l'Etat une somme déterminée représentant le montant des rôles d'imposition, en prenant à leurs risques les moins-values dans la rentrée des contributions ;

« celui de banquiers qui avançaient des fonds à l'Etat » (2).

Mais ce ne fut là qu'un système passager, plutôt un expédient pour faire face aux difficultés momentanées. Il disparut assez vite, mais non sans laisser quelques traces.

(1) Esmein, *op. cit.*, pp. 397 et 649-651 ; E. James, *op. cit.*, p. 427 ; Olivier Martin, *op. cit.*, n^{os} 445, 995-997.

(2) Ed. Allix : *Traité élémentaire de science des Finances et de législation financière française*, 6^e édit. Paris, 1931, p. 348.

L'affermage est un contrat, par lequel une administration publique, propriétaire d'un bien susceptible d'être exploité, confie à une autre personne la charge de l'exploiter à sa place totalement ou en partie suivant des conditions déterminées.

Le nom lui vient de ce que ce système ressemble dans une certaine mesure au fermage des terres.

Il suppose la remise de l'exploitation à un tiers, l'autorité publique se réservant un droit de contrôle.

Ce qui caractérise le système et le différencie de la régie intéressée est le paiement d'une redevance forfaitaire à l'autorité publique. Le régisseur verse donc une indemnité fixe et garde pour lui le surplus du produit de l'exploitation. Dans la régie intéressée, le principe est que le régisseur reçoit un traitement fixe avec une partie des bénéfices, et la totalité des bénéfices passe au budget public, déduction faite de la rémunération du régisseur. Dans un cas aussi bien que dans l'autre il existe une répartition des bénéfices, la différence consistant dans les proportions qui sont plus fortes dans la ferme et plus faibles dans la régie intéressée.

Pratiquement, la variété des aspects que peut revêtir la rémunération du régisseur dans le système de la régie intéressée, rend la distinction très malaisée.

CHAPITRE III

La régie directe

« La régie est le système normal d'exploitation des services publics. C'est ce qui explique pourquoi, à l'origine, lorsque les pouvoirs publics se furent décidés à assumer eux-mêmes la charge de la gestion des services publics à caractère industriel ou commercial, ils leur appliquèrent le régime de la régie directe. Les services industriels et commerciaux furent assimilés aux autres services administratifs. La régie avait l'avantage, aux yeux des hommes politiques de cette époque d'écarter les inconvénients des concessions qui, jusqu'alors avaient été employées presque universellement. Ce phénomène d'incorporation des services économiques à l'administration générale est contemporain de la naissance de la Troisième République. En 1878, le réseau de l'Ouest est racheté, constituant ainsi le premier réseau de l'Etat. C'est également à propos des chemins de fer que la question fut posée en Roumanie et la solution donnée est exactement la même. L'Etat roumain a racheté et a continué l'exploitation en régie des réseaux construits par des compagnies concessionnaires allemandes.

Dès lors, le domaine d'application de la régie s'étendit continuellement. Après les chemins de fer, ce fut au tour des postes, télégraphes et téléphones qui sont exploités en régies dans tous les pays du monde, exception faite des téléphones aux Etats-Unis, et des cas comme celui de la Roumanie, lorsque pour des raisons financières, on fut obligé de recourir à la concession. Les services muni-

cipalisés, les monopoles fiscaux, et les forêts domaniales, ont tous connu cette forme d'exploitation.

M. Hauriou nous dit (1) que « le procédé de la régie se caractérise par ce fait que c'est l'administration elle-même qui, par ses fonctionnaires sous sa responsabilité, en utilisant ses prérogatives de puissance publique, et au moyen de deniers publics provenant des ressources budgétaires organise et fait fonctionner le service considéré ».

Suivant M. James (2), « on dit qu'un service est exploité en régie directe, lorsque son organisation est confiée à un ou plusieurs agents nommés par l'Etat, appointés par lui, et dont la rémunération est indépendante, soit du chiffre d'affaires de ce service, soit de ses résultats financiers » (3). Dans le régime de la régie directe c'est l'Etat lui-même qui se charge de la création du service. Les règles du droit administratif trouvent donc leur application. D'abord, aucun service ne peut être créé sans une loi.

S'il s'agit d'une régie municipale, sa création est l'œuvre de la commune et c'est une délibération du Conseil Municipal qui décide de la création. Bien entendu, la délibération du Conseil Municipal est toujours soumise à l'approbation de l'autorité supérieure. En un mot l'auto-

(1) Hauriou, *op. cit.*, p. 1013.

(2) James, *op. cit.*, p. 411.

(3) M. Paul Negulesco, dans son « *Tratat de Drept Administrativ* », Bucaresti, 1934, p. 145, s'exprime de la façon suivante : « La régie publique, régie administrative, c'est-à-dire le procédé par lequel l'administration publique, non seulement qu'elle crée et organise un service public de telle nature, mais entend l'exploiter, assumant les risques et bénéfices de l'entreprise ».

M. Fabry, dans sa thèse « *De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime* », Paris, 1934, dit que dans le système de la régie « l'administration se charge seule d'organiser, d'exploiter l'entreprise à ses risques et périls, en employant à cette tâche un personnel de fonctionnaires », p. 7.

M. H. Ruhlmann, dans « *Les chemins de fer urbains* », thèse, Paris, 1936, p. 97, nous dit également que : « dans le système de la régie directe, l'organisme public gère lui-même le service avec ses propres agents ».

rité publique décide toute seule de la création du service. C'est toujours elle qui garde la haute main sur le fonctionnement. L'autorité publique décide du mode de recrutement des fonctionnaires de la régie, de leur avancement, de leurs traitements, attributions et sortie du service. Ils sont soumis à ce point de vue au statut des fonctionnaires publics comme leurs camarades des services administratifs.

Les attributions sont déterminées par les lois décidant de l'aménagement intérieur administratif, technique et commercial et on ne concevrait jamais qu'un de ses fonctionnaires, à quelque degré de la hiérarchie qu'il se trouve, eût le droit de décider de cet agencement intérieur du service. Quel que soit son titre, ministre ou directeur général, c'est toujours une loi qui déterminera jusqu'aux moindres détails le fonctionnement du service.

L'avancement des fonctionnaires est soumis d'une façon absolue au principe de l'ancienneté, qu'il mette de la bonne volonté ou non dans l'accomplissement des tâches qui lui sont assignées. Qu'il ait de l'esprit d'initiative ou qu'il attende les ordres des supérieurs, ceci n'a presque aucune importance. Le stage à un degré quelconque de la hiérarchie, lui donne le droit, après un certain délai, à un avancement. A condition qu'il n'ait pas été puni, cet avancement est automatique.

La salarisation des fonctionnaires de la régie est commune avec celle des fonctionnaires des autres services publics, en raison également du nombre d'années passées dans l'administration et du poste occupé.

Le service économique exploité en régie est soumis à toutes les règles financières prévues par la comptabilité publique. En ce qui concerne les recettes, tout ce qui pro-

vient de ses opérations commerciales doit être versé comme revenu au budget général de l'Etat. Il ne doit faire retenue d'aucun de ces revenus. Ce qui dans une entreprise privée porte le nom de fonds de réserve, ou fonds de roulement, n'est pas connu dans le service commercial en régie directe. Après la guerre, en Roumanie, diverses entreprises à caractère commercial ou industriel ont constitué sur leurs réserves un fonds d'approvisionnement en méconnaissant les prévisions de la loi de comptabilité publique. Il était de la plus grande utilité pour l'Etat, car il lui permettait de s'approvisionner en matières premières aux époques où elles étaient offertes à des prix réduits et en quantités importantes, mais peu de temps après, il fut supprimé.

En ce qui concerne les dépenses, la régie directe est soumise aux principes budgétaires. Annualité, car, jamais le Parlement ne vote une dépense pour plus d'une année. Comme, d'autre part, aucune dépense ne peut être faite sans l'existence d'un crédit préalablement ouvert, la règle de l'annualité trouve son application absolue. Mais, le vote du crédit lui-même ne signifie pas que le service ait le droit de dépenser. Il est encore limité par la distribution mensuelle des fonds. Il doit ensuite se soumettre à toutes les dispositions de la comptabilité publique. Toute dépense est soumise au contrôleur des dépenses engagées qui cherche s'il n'a pas été engagé au delà des limites du crédit ouvert, si la dépense est réglementaire, si l'affectation est régulière et, en Angleterre, si elle est opportune. A l'engagement succède la liquidation et l'ordonnancement avec toute la série de contrôles qui lui sont attachés. Finalement, la dépense est acquittée si le comptable payant dispose des fonds nécessaires.

La régie directe est encore soumise à la règle de la spécialité des crédits par chapitres. Les virements d'un chapitre à un autre sont interdits.

La non affectation des recettes à des dépenses lui interdit de les mettre face à face pour pouvoir constater les résultats de l'exploitation.

La régie directe doit encore observer les règles de la comptabilité publique, toutes les fois qu'elle veut procéder à des approvisionnements. Elle ne peut acheter de gré à gré que pour des sommes très limitées. Au delà d'une certaine somme intervient la procédure des enchères publiques.

En somme, la régie directe est l'aspect le plus net de l'Etatisation. Elle est en même temps la forme la plus simple de l'entreprise publique. L'Etat agit par l'intermédiaire des fonctionnaires, assume les risques bons et mauvais des opérations dont il se charge. Ils achètent en son nom, avec ses capitaux, les matières premières, les machines, ils concluent les marchés de fournitures et de travaux, ils fixent les tarifs de vente des produits, comme pour tous les autres services administratifs.

Nous occuper plus à fond de l'organisation des divers rouages qui décident de l'existence et du sort des exploitations en régie directe, serait répéter ce qui est dit dans les traités de droit administratif.

Dans une thèse présentée en 1929 à la Faculté de Droit de Paris, M. Raymond D'Argila montrait comment les services en régie sont soumis à une double sujétion : celle du Parlement et du ministre.

Nous sommes d'accord avec l'auteur quant au fonctionnement d'un service économique en régie et aux rapports existant entre le ministre et ses bureaux et le directeur de

la régie. Tout ce qui concerne l'administration du service commercial ou industriel dépend du ministre. Dans ces conditions, le rôle du directeur change complètement de caractère. Il est tenu de garder le contact le plus étroit avec le ministre et ses bureaux. Son droit de décision est inexistant toutes les fois qu'une affaire importante se présente. Il doit se borner au rôle de centralisateur de pièces justificatives qu'il réunit en un dossier et transmet avec ses propositions au ministre par l'intermédiaire des bureaux. Ceci pourrait assez facilement se concevoir si la plupart des mesures proposées n'affectaient pas le budget. Dans ce cas, d'autres commissions du ministère des Finances et du ministère intéressé font leur apparition. C'est seulement à la suite du dépôt de leurs rapports par les commissions et les bureaux ministériels que le ministre prendra la décision.

Peut-on donc parler d'un programme d'action établi par le directeur d'une entreprise exploitée en régie directe ? S'il existe un programme, ce n'est pas celui du directeur de la régie. Il émane du Parlement et se borne à des constructions nouvelles. Le directeur de la régie l'exécute. L'exploitation en régie directe d'un service public à caractère industriel ou commercial présente-t-il quelques avantages ? Ceux-ci sont réels et les partisans de la régie directe sont nombreux. La revue intitulée : « Les annales de la régie directe », créée en 1908 par M. Edgard Milhaud, professeur à l'Université de Genève, suffirait à nous en apporter une preuve formelle. Depuis 1925, elle continue à paraître sous le nom d'« Annales de l'Economie Collective ». Il nous est permis d'affirmer, dès maintenant, que les partisans mêmes de la régie demandent, pour arriver à des résultats plus satisfaisants, des modifications dans

son organisation, modifications qui sont assez fondamentales pour que la régie ainsi organisée ne mérite plus le nom de régie directe.

De toute façon, il est évident que, grâce à ce système, l'Etat est seul en droit de décider de la création du service. La date, ainsi que les conditions de fonctionnement et la suppression du service dépendent de l'autorité compétente. Ceci le différencie complètement des autres systèmes d'exploitation, en collaboration avec les particuliers comme la concession et la société d'économie mixte. Dans ses deux dernières hypothèses, l'Etat doit trouver des personnes, la plupart du temps des capitalistes, désirant se charger du fonctionnement du service, ou contribuer de leurs deniers à la création d'une société d'économie mixte. Ce n'est pas sans inconvénients pour l'Etat. L'autorité n'appartient pas entièrement à l'Etat. La régie : « permet à l'Etat de régner sans partage de son autorité sur les entreprises qu'il crée, tandis que, s'il concédait l'exploitation de celles-ci, il lui serait impossible d'agir sans entente préalable avec le concessionnaire » (1).

L'Etat peut supprimer une telle entreprise sans être tenu à des indemnités comme dans le cas d'une concession, forcément conclue pour une plus longue durée.

Pendant l'existence du service, il peut toujours modifier les clauses et les conditions de son fonctionnement, en vertu de ses prérogatives, soit dans le sens de la recherche des bénéfices, soit dans celui de rendre des services au public. Il reste toujours libre.

Si le service commercial ou industriel fonctionne dans des conditions telles qu'il produise des revenus, ceux-ci

(1) James, *op. cit.*, p. 411.

reviennent entièrement à l'Etat. En présence de circonstances favorables exceptionnelles, il fait bénéficier l'Etat de toutes les plus values apparues. Même en dehors de ces conditions exceptionnelles, la plus-value naît du progrès de la richesse publique : « Toute exploitation prolongée dans un milieu qui prospère », « et grandit, profite de cette prospérité et de cette croissance, et cette plus-value indépendante du mérite de l'exploitant peut être extrêmement élevée » (1).

L'Etat reste toujours maître des tarifs de l'exploitation. C'est lui qui détermine les prix de vente de ses produits. A la différence de la concession, le relèvement des tarifs n'est soumis au consentement d'aucune autre personne. La seule restriction qui lui soit imposée est la conséquence du jeu des lois économiques naturelles. La hausse des prix d'un produit quelconque peut entraîner une diminution de la consommation ou son remplacement par d'autres produits similaires.

D'autre part, l'Etat réduit les tarifs à sa guise, faisant bénéficier le public des avantages que l'Etat pourrait retirer de l'extension des services ou des progrès techniques. L'Etat combine toujours, même dans ses entreprises économiques, l'idée de bénéfices avec la préoccupation des intérêts généraux. Alors qu'un concessionnaire serait tenté de garder pour lui les plus-values résultant de circonstances favorables, l'Etat les partage avec les particuliers en leur consentant des réductions de prix.

Restant toujours maître de l'agencement intérieur des exploitations en régie directe, l'Etat se prépare mieux pour des circonstances exceptionnelles et difficiles, telle une

(1) H. Truchy, *op. cit.*, p. 244.

guerre. Les fonctionnaires sont déjà formés, l'outillage se trouve à la disposition de l'Etat, il n'est plus obligé d'employer des mesures d'exception comme la réquisition et touchant aux droits des particuliers.

« Grâce à ce système, nous dit M. D'Argila, les Chambres peuvent se livrer à un examen plus efficace et exercer un contrôle préventif sur la distribution et l'emploi des crédits, la marche des services et l'activité générale de l'Administration. Les détournements de crédits, l'ouverture des comptes secrets et la dilapidation des deniers publics sont alors difficiles, sinon impossibles » (1).

D'autre part, M. Colson s'exprime de la façon suivante : « La régie directe a des inconvénients ; mais du moins elle est responsable devant quelqu'un, son budget est examiné par le Parlement, elle est gérée par des fonctionnaires habitués à se préoccuper des finances publiques » (2).

L'idée de liberté et l'idée de contrôle sont certainement deux principes qui ne peuvent aller ensemble. Plus la liberté est grande, moins le contrôle peut être efficace. A ce point de vue, la régie directe est le mode d'exploitation des entreprises d'Etat le plus parfait, puisque aucun autre n'est susceptible de subir l'organisation d'un réseau de contrôle aussi serré et complet que celui auquel elle peut être soumise.

L'argument ci-dessus est sujet à discussion, car tout dépend de la conscience qu'apportent les organes chargés de ce contrôle dans l'exercice de leurs fonctions. Toutefois, théoriquement du moins, aucun système d'organisation des services publics de caractère industriel ou commer-

(1) D'Argila Raymond : *L'Etatisme industriel*. Thèse, Paris, 1929, p. 62.

(2) Colson : Société d'Economie Politique, séance du 5 mars 1923. *Journal des Economistes*, mars 1923, pp. 363-364.

cial n'est à même d'assurer un contrôle aussi efficace que la régie directe.

En contre partie de ses avantages, la régie directe présente beaucoup d'inconvénients. C'est surtout au sujet des services publics industriels que les inconvénients de la régie directe se sont fait sentir. Comme le domaine d'intervention de l'Etat en matière économique s'élargissait sans cesse, ils ont paru de plus en plus graves et insurmontables. Les critiques ne cessèrent de se manifester et la littérature économique s'est enrichie d'une quantité d'arguments contre les régies publiques. Certains des adversaires de la régie directe se sont laissés aller à généraliser leurs constatations concluant à l'incapacité industrielle de l'Etat (1).

Nous ne saurons non plus admettre l'opinion de tel membre du Parlement disant : « Je ne crois pas qu'il existe personne qui puisse sincèrement affirmer que l'Etat est à même de bien administrer sa fortune propre » (2).

Ce point de vue nous paraît exagéré et donne l'impression d'une confusion entre deux notions qui se différencient complètement : la gestion par l'Etat des services industriels et la gestion par l'Etat « en régie directe » des services industriels. Les adversaires de la régie confondent généralement dans leurs réquisitoires les arguments qui visent l'intervention directe de l'Etat dans la vie économique et ceux qui s'attaquent à la régie en tant que mode d'organisation des services publics (3).

Jadis, lorsque le seul système d'exploitation des entre-

(1) G. Cristesco, *op. cit.*

(2) Athanasovici V. Discours à la Chambre des Députés. *Débats Parl.*, 1923-24, M. O. III^e partie, pp. 2388-2397.

(3) Zwahlen H. : *Les sociétés commerciales avec participation de l'Etat*. Thèse, Lausanne, 1935, p. 19.

prises publiques était la régie directe, la confusion était possible. Aujourd'hui, il ne nous est plus permis de nous tromper. Aussi nous garderons-nous bien de tomber dans ce piège. D'ailleurs, c'est un fait que les arguments contre la régie directe sont nombreux, et tout le monde souscrit à l'opinion exprimée par M. H. Truchy que : « il y a dans la régie directe des vices graves qui en font une forme d'entreprise mauvaise, la plus mauvaise qui ait été expérimentée jusqu'ici » (1).

Dr. Markus pense que tout le monde doit être d'accord pour renoncer à la régie directe : L'autonomie accordée à certaines entreprises de l'Etat hongrois, écrit-il, « est loin d'être telle qu'elle serait désirable » (2). Or, la collaboration de Dr. Markus à certaine revue ne peut permettre de le soupçonner d'adversité à l'égard de l'Etat, industriel privé. Mais, du moment que l'auteur de cet article « désire » une certaine autonomie, c'est qu'il renonce volontiers au système de la régie directe. Quelques lignes plus loin, il nous parle de : « Cette indépendance commerciale, cette liberté de mouvement qui sont absolument nécessaires pour la bonne direction d'un commerce ou d'une industrie » (3). N'est-ce pas renoncer définitivement à la régie directe ? Pourquoi ?

1°) Parce que l'Etat, lorsqu'il recrute les fonctionnaires auxquels il confie la tâche de conduire l'entreprise d'une façon productive, est lié par des lois, règlements et ordonnances rigides qui ne lui laissent aucune liberté d'appréciation. C'est exactement le contraire de ce qui se passe dans une entreprise privée. L'entrepreneur privé qui croit

(1) Truchy, *op. cit.*, p. 245.

(2) Dr. G. Markus : *L'activité de l'Etat hongrois dans le domaine de l'activité privée*. M. de l'Economie Collective, 1931, pp. 292-324.

(3) *Idem*, p. 318.

découvert un élément de valeur cherche immédiatement à se l'attacher. S'il est étranger à l'entreprise il n'hésite pas à l'engager. S'il est déjà son collaborateur, il lui confie des missions plus importantes, et lui donne une large liberté d'action, en même temps qu'il augmente son salaire pour l'intéresser à la marche de l'entreprise. Nulle part, on ne trouve plus d'arbitraire que dans le mode de recrutement des employés privés. C'est exactement le contraire de ce que peut faire l'Etat.

Mais, même si l'Etat a trouvé un élément de valeur, dès qu'il entre dans le rouage de l'administration, ses qualités ne sont plus utilisables à cause des règles paralysantes auxquelles il sera soumis. Cette énergie individuelle se voit attribuer un certain nombre de tâches limitativement énumérées. Le statut auquel il est soumis réglemente d'une façon générale et uniforme les conditions de son travail.

« Les lois et règlements, allant jusqu'aux moindres détails, limitent tout mouvement de l'exploitation, en lui imposant des formes à accomplir qui alourdissent et ralentissent considérablement sa marche et sa vie quotidiennes (1). »

S'il voulait prendre une initiative hardie, les bureaux, plus respectueux de leurs traditions et coutumes, et réfractaires à toute tendance d'employer de nouvelles méthodes de travail, trouveraient le moyen de lui retirer tout désir d'innovation.

D'ailleurs, ces velléités d'initiative ne sauraient exister trop longtemps. L'élan de la jeunesse passé et le fait de travailler pendant un certain temps dans une ambiance

(1) V. Slavesco : *Statul si intreprinderile economice*. Bucuresti, 1928, p. 4.

comme celle des services publics finissent par avoir raison des meilleures intentions qui disparaissent et cèdent la place à une conception toute spéciale, une conception bureaucratique. Les fonctionnaires n'oublient que trop facilement qu'ils sont destinés à rendre des services au public, et croient plutôt que c'est le public qui doit être à leur disposition. Ainsi se forme une conception bureaucratique des représentants des intérêts de l'Etat qui tend à se transformer en une vraie tyrannie. Souvent les administrateurs de la richesse publique se considèrent comme les vrais propriétaires de la chose dont ils ont l'administration. Et le particulier qui pourrait venir en contact avec l'administration : « est traité non seulement comme quelqu'un qui trouble l'ordre ou comme un ennemi personnel, mais comme un vrai coupable de droit commun » (1).

Des remèdes à cette situation intolérable, il n'en existe guère. Bien que, en droit, ils puissent être mutés, en fait, ils jouissent d'une certaine inamovibilité. Si un fonctionnaire respecte fidèlement les dispositions réglementaires jamais il ne se verra muté d'un bureau ou service à un autre. Le risque d'une mutation existerait pour quelqu'un désirant passer outre à une loi trop limitative.

Une initiative trop grande peut lui être nuisible, mais un manque d'initiative ne sera jamais remarqué. Par définition, l'esprit d'initiative n'est pas nécessaire dans les services publics. Une fois nommés, les fonctionnaires sont donc certains de conserver leur place à condition de ne pas commettre de faute grave. L'inamovibilité entraîne rapidement la routine, l'absence d'initiative, etc. Tout

(1) Tancred Constantinesco : *Exposé des motifs de la loi de commercialisation de 1924*.

ceci n'empêchera pourtant jamais le fonctionnaire de gravir tous les échelons de la hiérarchie administrative. On s' imagine aisément les conséquences désastreuses pour une entreprise publique en régie lorsque arrive à sa tête un fonctionnaire issu du milieu que nous venons de décrire.

Peut-on leur reprocher d'être ainsi ? Il n'existe aucun rapport entre le travail fourni et la récompense accordée. Nous verrons plus tard que dans ce système on ne peut pas connaître les résultats de l'exploitation.

Leurs salaires dépendent de l'ancienneté dans le service. Plus on a passé d'années dans le service, mieux on est payé. Il paraît aujourd'hui hors de doute que le fonctionnaire n'a pas du tout ou fort peu d'intérêt pécuniaire.

« Sa rémunération ne dépend ni de son ardeur au travail, ni du succès technique qu'il obtient (1). »

Telles sont les critiques adressées à la régie directe du fait des fonctionnaires qu'elle emploie. On doit reconnaître que l'explication de leur mentalité et du peu de zèle qu'ils mettent dans le service est parfaitement valable. Ce serait aller trop loin que de demander à de pauvres gens d'être plus courageux et dotés d'un esprit d'abnégation aucunement stimulé. Ils ne sont pas dépourvus de qualités, mais même s'ils voulaient mettre en pratique leurs connaissances, et leur force de travail, cela leur serait impossible à cause des conditions dans lesquelles ils travaillent. Ils sont enchaînés, empêchés par des méthodes et des règles qu'ils ne sauraient enfreindre sans courir les risques les plus graves. Ainsi nous arrivons à une série de critiques qui ont été formulées contre l'exploitation en régie directe des services publics industriels et commer-

(1) E. James, *op. cit.*, p. 416.

ciaux. Il s'agit des méthodes financières et comptables défectueuses de la régie directe. Une entreprise commerciale ou industrielle dont le but principal est de faire des bénéfices doit se baser sur une : « bonne comptabilité, simple et claire, qui donne une idée exacte des conditions de l'entreprise » (1). Cette comptabilité qui ne peut être que la comptabilité commerciale en partie double, lui permettrait :

- a) de déterminer le prix de revient ;
- b) de procéder à des amortissements périodiques en vue d'assurer le renouvellement des moyens de production ;
- c) de constituer un fonds de réserve pour se prémunir contre les périodes de crises ;
- d) de connaître les résultats de l'exploitation et distribuer des bénéfices réels ;
- e) d'apprécier les conséquences des nouveaux investissements et leur influence sur la marche de l'entreprise.

La régie directe est réfractaire à l'emploi de ces méthodes qui ont de tout temps été une des causes du succès des entreprises privées.

M. Favareille (2) se demande comment l'Etat observe les règles industrielles fondamentales. Voici sa constatation :

Comptabilité en partie double	Néant
Constitution d'un capital	»
Constitution de réserves	»
Constitution de l'amortissement	»
Confection d'un bilan	»
Choix du directeur et rémunération suivant les	

(1) Henri Fayol : *Administration industrielle et générale*. Paris, Dunnod, 1925, p. 12.

(2) R. Favareille : *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions*. Paris, 1921, p. 114.

capacités Néant
 Spécialisation et autonomie de chaque production »

A ces principes très simples, ainsi résumés par M. Favareille, et qui devraient être appliqués à toutes les entreprises industrielles et commerciales, les régies publiques opposent :

Un système de comptabilité publique édicté dans l'intérêt du public, afin de permettre un contrôle sévère des deniers et dont le développement et le perfectionnement ont abouti à l'énonciation des grandes règles budgétaires de l'universalité, l'unité, l'annualité, la spécialisation par chapitres et l'interdiction des virements.

La règle de l'universalité exige que toutes les recettes et dépenses soient inscrites au budget général sans qu'il puisse être fait de compensation entre une recette et une dépense et sans qu'une recette puisse être affectée spécialement à une dépense quelconque. Il en résulte que, jamais une exploitation en régie ne peut destiner une certaine partie de ses revenus à la création d'un fonds de roulement ou d'un fonds d'amortissement. Elle devra verser les recettes au budget général et se faire ouvrir des crédits spéciaux en vue de l'amortissement. Dans cette situation l'entreprise voit subordonner ses intérêts vitaux, aux intérêts généraux du budget. Il est vrai que l'intérêt général doit passer avant l'intérêt particulier d'une entreprise, mais il n'est pas toujours prouvé qu'on sert mieux les intérêts généraux du pays en donnant ses préférences au budget général au dépens d'une entreprise d'Etat.

« La règle de l'unité du budget consiste à comprendre toutes les dépenses et toutes les recettes de l'Etat dans une comptabilité unique, retraçant l'exécution du budget général et donc les totaux s'aligneront en deux chiffres,

un chiffre unique pour l'ensemble des recettes et un chiffre unique pour l'ensemble des dépenses, dont le rapprochement fera apparaître l'exédent ou le déficit budgétaire (1). »

Cette règle applicable à la régie directe, interdit, exactement ce qui est le plus important dans une entreprise économique. Sans cette corrélation, le prix de revient ne peut pas être calculé, les résultats restent inconnus, les amortissements et le fonds de réserve ne peuvent pas être constitués. Le budget de l'entreprise commerciale est inexistant, le rapport nécessaire entre recette et dépense, passe inaperçu. Le budget général de l'Etat doit comprendre deux totaux qui se font équilibre. Le total des dépenses ne doit pas dépasser les ressources normales du budget, c'est-à-dire provenant des impôts, revenus domaniaux, etc., à l'exclusion des emprunts. Par conséquent, l'entreprise d'Etat en régie directe est, elle aussi, soumise à ce principe, contrairement à ce qui se passe dans l'industrie privée où l'entreprise peut emprunter pour son agrandissement et même pour la constitution du fonds de roulement. L'emprunt destiné à une augmentation de la production n'est pas condamnable, surtout lorsque, de cet agrandissement, il résulte une productivité plus que proportionnelle au sacrifice imposé. Emprunter à 6 % pour en retirer 12 %, est une opération financière excellente, nous dit M. Allix. Toute entreprise privée la fait, sauf les entreprises publiques qui, à cause de l'obligation imposée par la règle de l'unité, doivent se suffire de leurs propres revenus.

En vertu de la règle de l'annualité budgétaire, tous les

(1) Allix. *Science financière. Cours de Doctorat*. 1935-36, p. 217.

crédits accordés à l'entreprise par le budget général doivent être employés pendant l'année pour laquelle ils ont été ouverts. Si, en fin d'exercice, ils n'ont pas été utilisés, ils doivent faire retour au budget général.

Cette règle est plus nuisible à l'application d'un long programme d'investissements. Les crédits étant ouverts pour une seule année, ils doivent être proportionnés aux travaux à exécuter pendant cette même année. Or, il n'est pas facile de prévoir le montant exact des travaux qui seront exécutés pendant ce même délai. Les crédits alloués peuvent être insuffisants.

Les travaux d'investissement sont étroitement liés au sort du budget général. Qu'un déséquilibre menace le budget général et les crédits destinés aux nouveaux investissements sont supprimés les premiers, malgré leur nécessité évidente. Non seulement, les travaux ne peuvent plus être continués, mais ceux mêmes qui ont pu être faits restent improductifs. Le gaspillage est certain.

La règle de l'annualité empêche de pratiquer une politique économique à longue échéance et défend aux entreprises d'Etat en régie de faire des efforts pendant les périodes favorables pour le réduire pendant les mauvaises. Elles n'arrivent pas à retirer le maximum d'avantages d'une situation favorable. Si elles le font, ce n'est que par l'intermédiaire du budget général, mais celui-ci renonce assez souvent, aux plus values, soit que le législateur accorde des réductions d'impôts, soit qu'il les destine à la réduction de la dette publique, ce qui est le cas le plus heureux.

En tout cas, il y a pour les entreprises d'Etat une situation qui les met sur pied d'infériorité à l'égard des entreprises privées.

La règle de la spécialité par chapitres oblige l'entreprise à donner aux crédits qui lui ont été ouverts la destination prévue par la loi de finances. Ceux qui subsisteront font retour au budget général. Mais, le législateur s'est-il trompé dans ses prévisions et a-t-il surestimé certains chapitres au détriment des autres ? Au risque de subir des pertes graves, l'entreprise doit annuler les crédits inutiles et demander l'ouverture de crédits supplémentaires aux chapitres insuffisamment dotés. La procédure est longue et nuisible à la bonne marche de l'entreprise, mais c'est la procédure ordinaire et seule légale, en application des principes de la comptabilité publique. Les virements d'un chapitre à un autre sont défendus.

Inconvénients du fait des fonctionnaires qu'elles emploient, mauvais principes financiers, ne sont pas les seuls reproches que l'on ait fait aux exploitations en régie. Elles souffrent aussi des contrôles trop complexes auxquels elles sont soumises. En effet, elles subissent tous les contrôles applicables aux services administratifs. Leur exercice exige l'accomplissement de bien des formalités qui disparaissent dans la pratique commerciale. Formalités nombreuses, formalités absurdes assez souvent. Un ralentissement de l'activité de l'entreprise s'ensuit. Si bons que soient les contrôles, ils deviennent gênants pour l'entrepreneur. Leur réduction donne peu de liberté à l'entreprise qui se meut trop difficilement.

La comptabilité de l'Etat ne comporte pas d'écriture d'ordre. Il n'existe pas d'inventaire des biens de l'entreprise. L'administration des domaines en a un, mais qui ne permet pas de connaître la vraie valeur des marchandises et de l'outillage. Si on connaît le capital réel de l'entreprise, il faut, également, connaître les charges de

ce capital, chose impossible puisque : « les dépenses relatives à chaque entreprise n'ont jamais fait l'objet d'emprunts spéciaux » (1). L'absence d'une connaissance claire des capitaux investis rend impossible le calcul de la productivité.

Pour conclure nous relevons une critique commune à toutes les entreprises d'Etat, mais qui rend encore plus de force lorsque celles-ci sont exploitées en régie : l'im-mixtion de la politique. Presque toutes les mesures importantes dépendent en dernière analyse du ministre. En cas de conflit grave entre l'entreprise et ses ouvriers, il sera appelé à prendre la décision définitive. Comme les ouvriers sont en même temps des électeurs, il fera souvent passer les nécessités électorales avant les exigences d'une bonne politique économique. Il accordera des avantages dépassant les limites raisonnables en rendant ainsi l'entreprise déficitaire si elle ne l'était pas déjà pour des raisons que nous avons énumérées plus haut.

De la comparaison des avantages et inconvénients de la régie directe nous pouvons conclure qu'elle est un mauvais système d'exploitation des entreprises d'Etat. Lorsque nous aurons connu les autres systèmes, sa condamnation sera définitive.

(1) Yves Guyot : *La gestion par l'Etat et municipalités*. Paris, Alcan, 1913, p. 40.

CHAPITRE IV

La régie intéressée

La régie intéressée est le système d'exploitation par lequel l'Etat se décharge sur un particulier de la gestion d'un service en lui accordant en échange une rémunération déterminée.

Pour M. James :

« C'est le système dans lequel les autorités publiques au lieu de confier l'exploitation d'un service public à un fonctionnaire, le laissent à un régisseur, individu ou société, dont la rémunération est partiellement ou même totalement variable suivant le chiffre des recettes ou le montant des bénéfices de ce service » (1).

Ce qui différencie fondamentalement la régie intéressée de la régie directe, c'est que la charge de l'exploitation ne retombe plus sur des fonctionnaires, mais sur des particuliers. Bien qu'ils collaborent à l'exécution d'un service public, ils n'ont pas la qualité de fonctionnaires publics. Le collaborateur du service peut être une personne physique ou une personne morale. Souvent, il apporte une partie du capital de l'exploitation, quelquefois même la totalité. Ainsi, le régisseur se différencie une fois de plus des fonctionnaires publics parce que, dans certains cas, il fournit un capital, devenant ainsi doublement intéressé. De même, les agents du régisseur sont considérés comme de simples agents privés.

En échange de l'activité qu'il dépose pour assurer la marche régulière du service le régisseur reçoit une rému-

(1) E. James, *op. cit.*, p. 425.

nération. Les modalités de cette rémunération sont très variables. Quelquefois il reçoit une rémunération fixe et un intérêt dans les bénéfices ou les recettes, ou bien un intérêt minimum garanti et un intérêt supplémentaire variant soit avec les recettes ou bénéfices, soit avec les prix de vente.

Ce système très simple est très peu employé par l'Etat, mais bien plus souvent par les municipalités.

C'est un système intermédiaire entre la concession et la régie directe (1).

Il se rapproche de la régie directe parce que « l'organisme public reste propriétaire des installations et assure les risques de l'exploitation ». D'autre part, il se rapproche de la concession car l'exécution du service est assurée par des agents qui ne sont pas des fonctionnaires.

La régie intéressée garde certains des avantages de la régie directe :

1) Elle permet à la collectivité publique, tout en se déchargeant de l'exécution du service, de jouir des plus-values qui apparaîtraient pendant son exécution ;

2) « La régie intéressée permet une exploitation économique si la formule de rémunération du régisseur l'intéresse effectivement à l'organisation du service » ;

3) Jouit d'une grande souplesse de gestion et des aptitudes industrielles et commerciales spéciales aux sociétés privées ;

4) Une comptabilité séparée du service public sur laquelle peut s'exercer un contrôle effectif (2) ;

5) Par rapport à la concession elle présente un gros avantage : les autorités publiques, au lieu de ne toucher

(1) Elle se différencie complètement de la concession car l'autorité publique reste toujours maîtresse des tarifs et supporte les risques, elle a encore la haute main sur l'administration de l'entreprise et ne la fait pas passer aux mains d'un particulier comme il arrive dans la concession.

(2) H. Ruhlmann, *op. cit.*, pp. 104-105.

que de simples redevances fixes gardent, en principe tout au moins, la plus grande partie des bénéfices et en cas de hausse continue peuvent toucher des plus-values importantes (1) ;

6) La régie intéressée évite les soucis et les complications. L'existence de tous ces avantages de la régie intéressée ont conduit M. Bouvier à se demander si elle n'est pas le régime de l'avenir (2). A sa question les réalités ont donné une réponse favorable car beaucoup de théâtres provinciaux créés par des villes sont exploités suivant ce système. Mais c'est tout.

M. Gide croit que le système de la régie intéressée est susceptible de se développer car elle « atténue un des inconvénients les plus graves de la régie en donnant aux employés un intérêt à la bonne marche de l'entreprise » (3).

Grâce également aux combinaisons ingénieuses dont elle est susceptible, elle permet « d'associer les intérêts des quatre parties qui sont les quatre facteurs de la vie économique :

1) L'Etat ou la ville ; 2) l'entrepreneur, c'est-à-dire le capital ; 3) les ouvriers, c'est-à-dire le travail ; 4) les consommateurs — les trois premiers sous la forme de la participation aux bénéfices, le dernier sous forme de réduction de prix » (4).

Malgré ses quelques avantages, la régie intéressée est moins intéressante qu'on le croit. Elle est loin de mettre fin aux inconvénients de la régie directe. L'autorité publique est toujours prête à intervenir. Enfin pour que le régisseur consente à se charger du service il faut lui consentir des avantages qui peuvent peser assez lourdement

(1) E. James, *op. cit.*, p. 426.

(2) E. Bouvier, *op. cit.*, p. 417.

(3) Gide : *Cours d'Economie Politique*, 8^e édit. Paris, Sirey, p. 335.

(4) *Idem*, pp. 335-336.

sur les finances publiques. On peut même se demander comme M. James si les avantages sont parfaitement justifiés, car les risques de l'exploitation ne sont pas toujours à sa charge. D'ailleurs la science économique paraît abandonner ce système en lui préférant les systèmes des régies adoucies qui, en théorie tout au moins, se montrent plus aptes à répondre aux espérances des législateurs, étant plus complètes, essayant de débarrasser la régie de tous ses inconvénients et en la faisant jouir complètement et toute seule des avantages des entreprises privées.

CHAPITRE IV

Les régies adoucies

Le développement continu de l'immixtion de l'Etat dans le domaine de l'économie privée rendait sa tâche de plus en plus difficile. Les entreprises de l'Etat, toujours grandes et nombreuses, étaient sur un pied d'infériorité par rapport aux entreprises semblables de l'industrie privée. Elles avaient, il est vrai, l'appui offert par l'Etat, et étaient prémunies contre les risques de la faillite, puisqu'il viendrait toujours les soutenir ; mais ceci n'était pas une solution. Pourquoi, se demandait-on, les entreprises privées peuvent faire des bénéfices, vivre et se développer, tandis que ces entreprises de l'Etat restent souvent à sa charge ? Quel est leur secret s'il y en a un ? Ne pourrait-on pas faire bénéficier les entreprises publiques des mêmes avantages, sans que l'Etat laissât aux particuliers par la voie de la concession les bénéfices qu'il devrait en tirer lui-même ? Les réponses étaient toujours les mêmes. Les grandes règles budgétaires et les principes d'organisation administrative des services publics en sont la cause. Il faut les écarter.

Mais ce n'était pas une chose facile puisque, malgré tout, les règles budgétaires répondent à des nécessités vitales et ont leurs partisans. Le mouvement contre elles ne pouvait aboutir que partiellement et seulement après une longue évolution marquée par des victoires et des défaites.

Une première solution dans cette marche vers la « commercialisation » fut celle qui consistait dans l'abandon de la règle de l'unité budgétaire permettant à certains services et entreprises d'obtenir une individualité budgétaire et la personnalité morale. On fait cesser la confusion exis-

tant entre les diverses branches de l'administration. La mise en évidence de la nature spéciale de certains services est faite dans l'espoir qu'ils useraient de méthodes particulières. C'est le système des budgets annexes.

L'évolution continua et ce fut l'universalité budgétaire qui reçut une grande atteinte, en même temps que les règles habituelles de la procédure parlementaire pour le vote des dépenses. La nouvelle phase était celle de l'autonomie financière caractérisée par l'application de l'idée de la spécialité budgétaire à laquelle s'ajoutait la spécialité des emprunts.

Les résultats des deux méthodes ne furent pas toujours conformes aux espoirs qu'on avait mis en elles. On croyait que tout ce qui venait d'être fait était insuffisant. L'insuccès des entreprises d'Etat devait, malgré l'autonomie financière, inciter les partisans de l'autonomie à exiger aussi l'autonomie administrative. C'était l'assimilation presque complète des entreprises de l'Etat aux entreprises privées. Personnalité morale, patrimoine propre, autonomie financière et administrative, méthodes commerciales, sont les traits principaux de ce qu'on a appelé les offices nationaux en France, les entreprises de capitalisme d'Etat en Allemagne, les régies publiques commerciales en Roumanie.

Les budgets annexes, l'autonomie financière et les offices nationaux industriels formeront les trois sections de ce chapitre.

SECTION I. — LES BUDGETS ANNEXES

« Les budgets annexes rattachés par ordre au budget
« général sont les budgets d'établissements publics ayant
« une certaine autonomie et des ressources propres assi-

« milables en cela à des établissements privés, mais fonctionnant dans un intérêt général et devant à ce point de vue être placés sous le contrôle du Parlement » (1).

Ces budgets doivent leur apparition à des raisons fort diverses. Tantôt il s'agissait de fonctions qui antérieurement avaient été laissées à la charge de l'initiative privée et qui plus tard étaient assumées par l'Etat. Tantôt on voulait marquer de cette façon l'autonomie de certains chefs de service. Tantôt, on appréciait que certains services avaient caractère industriel ou commercial et qu'il y avait donc intérêt à mettre leurs dépenses en corrélation immédiate avec les recettes respectives, à l'intérieur même du budget général de l'Etat. Il suffit de lire la liste de ces budgets annexes (2) pour s'apercevoir que la même idée n'a pas toujours été à la base de leur création.

D'ailleurs, ils n'ont pas fait l'objet d'une réglementation spéciale, parce que pendant longtemps ils avaient eu une situation provisoire. Ils ne sont, d'autre part, qu'un compromis, très imparfait, entre les règles budgétaires classiques et les nouvelles tendances autonomistes.

M. Allix les nomme « de petits budgets » et ils le sont en effet. Ils sont incorporés aux budgets des divers ministères, mais ce qui les différencie des autres services administratifs, c'est qu'à leurs dépenses correspondent des recettes spécialement affectées.

Les budgets annexes ont quelques caractères spéciaux qui facilitent leur identification.

a) Ils possèdent la personnalité morale, ce qui leur permet d'acquérir à titre onéreux, d'ester en justice, autre-

(1) Remy : *Traité de la Comptabilité publique*, p. 228.

(2) M. Allix les énumère : a) Fabrication des monnaies et médailles ; b) Imprimerie Nationale ; c) Légion d'Honneur ; d) Service des Poudres ; e) Ecole Centrale des Arts et Manufactures ; f) P. T. T. ; g) Caisse Nationale d'Epargne (p. 90).

ment dit, d'accomplir les actes de la vie civile et commerciale comme les personnes physiques. Leur qualité de personne morale permet de les assimiler à des établissements privés. Des différences subsistent cependant car ils ne peuvent pas tirer des lettres de charge, pour faciliter la situation financière comme le font les entreprises privées.

b) Ils poursuivent des objets spéciaux, en vue de quoi, des ressources propres leur sont affectées.

c) Ils sont toujours en équilibre. Ceci s'explique par le fait que, s'ils ont des bénéfices ils doivent les verser au budget général, et s'ils sont déficitaires, l'Etat leur alloue des subventions.

d) Ils possèdent leurs ordonnateurs pour l'ordonnancement et la liquidation de leurs dépenses, et des comptables qui acquittent les dépenses, encaissent les recettes et dressent les comptes.

e) Ils jouissent de très peu de liberté parce que le Parlement exerce à leur égard un contrôle sévère. C'est lui qui les votes, peut disposer de leurs recettes et modifier leurs dépenses comme il l'entend. Les dispositions régissant en général les deniers publics leur sont applicables. Ils sont soumis aux mêmes formalités.

Le budget annexe, comme système d'exploitation des entreprises et richesses publiques, présente un certain progrès par rapport à la régie directe, mais il est tout à fait insuffisant. Le seul avantage qu'il puisse offrir, est celui de permettre de mettre face à face les dépenses et les ressources de l'entreprise. Au lieu que celles-ci soient noyées dans le budget général de l'Etat, sans qu'aucune corrélation ne soit établie entre elles, le budget annexe les isole et les oppose en deux totaux. On arrive ainsi à se rendre compte si « les exploitations auxquelles ils se rapportent sont productives ou onéreuses ».

Ceci est important pour la matière qui nous intéresse.

En contre-partie de cet avantage, les budgets annexes ont les mêmes inconvénients que les entreprises exploitées en régie directe : mêmes méthodes financières, même comptabilité publique, même personnel de fonctionnaires. Il n'est pas étonnant qu'un auteur ait pu s'exprimer des budgets annexes dans les termes suivants :

« Cette panacée, que beaucoup tenaient pour infaillible, « n'est qu'une médecine frelatée. Un budget annexe pur « et simple n'est qu'un trompe l'œil. Si l'on taille en pleine « chair du budget général et qu'on en retire un lambeau « saignant pour le soumettre au même traitement que « devant, où est le changement, où est l'amélioration, où « est l'avantage ? » (1).

SECTION II. — L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

L'insuffisance du système des budgets annexes comme mode d'exploitation des entreprises économiques d'Etat étant reconnue, l'idée d'autonomie financière s'est fait jour. Les établissements jouissant de l'autonomie financière sont nombreux, et le nouveau système n'est pas l'apanage des services à caractère industriel et commercial. Car, l'autonomie financière est également accordée à des services purement administratifs.

Comment définir l'autonomie financière ? M. André-Thomas nous dit (2) que : « c'est l'abandon de la règle classique de l'universalité budgétaire ». Cette définition nous paraît incomplète. La règle de l'universalité budgétaire qui se formule dans les termes suivants : « la comp-

(1) R. D'Argila, *op. cit.*, p. 65.

(2) André Thomas : *La question des offices publics et autonomes et les principes de la législation financière*. Thèse, Paris, 1934, p. 11.

« tabilité budgétaire doit comprendre toutes les dépenses
« et toutes les recettes de l'Etat sans qu'il puisse être fait
« de compensation entre une recette et une dépense et
« *sans qu'une recette puisse être affectée spécialement*
« à une dépense quelconque » (1), est abandonnée dans le système des budgets annexes puisque des recettes sont affectées à des dépenses. L'autonomie financière est quelque chose de plus. Elle s'accompagne d'une renonciation à certaines règles de la comptabilité publique, spécialement en passant des attributions en matière budgétaire à d'autres organes que ceux normalement compétents. Sont abandonnées certaines règles relatives à l'établissement et au vote du budget et même à son exécution. Les nouvelles règles adoptées accordent une plus grande liberté d'action qui s'appelle « l'autonomie budgétaire ». Il n'y a pas de système unitaire d'autonomie, comme il n'y a pas de loi générale applicable à tous les services qui jouissent de cette faculté.

D'abord, on abandonne pour les services dotés de l'autonomie financière la règle de l'universalité. Le service public — dans l'espèce l'entreprise — va fonctionner en dehors du budget, et ses ressources, une fois constituées, il les appliquera en couverture de ses dépenses. Le vote des Chambres n'est pas toujours nécessaire, et s'il l'est, il s'exercera sur un solde net, et non pas sur tous les détails de fonctionnement du service.

Le service doté de l'autonomie financière est l'administrateur de ses propres dépenses. Il a une grande liberté de mouvement et échappe à la formalité de la distribution mensuelle des fonds, imposée aux autres services de l'Etat. Les excédents d'exécution du budget lui restent définitive-

(1) E. Allix : *Science financière. Cours de Doctorat*. 1935-36, p. 100.

ment acquis et peuvent être constitués en fonds de réserve, ou reportés en recette à l'exercice suivant.

Le système de l'autonomie se différencie à plusieurs points de vue du système des budgets annexes. Le contrôle est moins sévère, l'immixtion du Parlement est limitée au vote des totaux, les excédents lui restent acquis.

Pour toutes ces raisons l'autonomie financière présente plus de souplesse. Au lieu de concéder l'exploitation à une société privée, ou de constituer avec la participation de l'Etat, une société d'économie mixte, on accorde l'autonomie financière au service afin de parer aux inconvénients de la régie directe, causés par des règles budgétaires trop rigides. Voici quels en sont ses avantages :

a) L'accroissement constant des fonctions de l'Etat est un fait acquis par tout le monde. Ceci rend la tâche des pouvoirs publics de plus en plus malaisée et arrive même à les mettre en impossibilité de prendre les mesures nécessaires, soit à cause du nombre des problèmes qui se posent, soit à cause de la distance qui les sépare des faits. L'autonomie financière remédie à cet état de choses en facilitant la tâche des autorités supérieures. Elle rapproche, comme nous le dit M. Debray, « l'administration de l'administré » pour le plus grand bien du pays » (1).

b) L'autonomie n'augmente pas le nombre des fonctionnaires, puisqu'elle ne consiste qu'en une simple séparation d'avec l'administration centrale. En échange, elle accroît les moyens d'action des services, elle leur donne la liberté nécessaire pour prendre les décisions sans avoir à s'adresser aux autorités supérieures. Ceci se traduit en une grande simplicité dans la marche des affaires.

(1) Cl. Debray : *L'autonomie financière des services publics*. Thèse, Paris, 1930, p. 176.

c) Le service autonome est plus près des réalités que le Ministre. Il peut diriger avec plus de discernement son activité et, possédant la libre disposition des ressources et des dépenses, il est à même de les affecter aux objets les meilleurs.

d) « Seule l'autonomie permet d'apprécier exactement la « situation administrative et financière » (1).

Les adversaires de l'autonomie budgétaire répliquent qu'une conséquence de l'autonomie budgétaire, c'est le relâchement du contrôle. Le Parlement n'est plus appelé à suivre de trop près la destination des sommes prévues aux budgets des services jouissant de l'autonomie budgétaire, soit que son vote est donné pour l'ensemble, ce qui équivaut plutôt à une ratification, soit qu'il n'est pas du tout saisi du budget.

L'indépendance reconnue aux conseils d'administration les amène souvent à gonfler d'une façon exagérée leurs frais généraux. Les sommes considérables à leur disposition les incitent parfois à prendre des initiatives téméraires. On ne méconnaît pas que les fonds qui sont ainsi risqués peuvent procurer finalement à l'établissement des plus-values considérables, mais on ne doit pas oublier l'origine de ces fonds. Ils proviennent de taxes perçues sur le public, de subventions de l'Etat ou même de recettes qui devraient, normalement, figurer au budget général sous le contrôle direct du contribuable. Quelle que soit leur origine, ces ressources ne doivent pas être assimilées à des capitaux privés provenant d'une souscription en vue d'une spéculation. Dans ce cas, le risque est consenti d'avance. Voilà pourquoi un contrôle des plus sévères des deniers publics est indispensable.

(1) Cl. Debray, *op. cit.*, p. 177.

L'autonomie financière facilite les abus en brisant l'unité budgétaire, et en introduisant dans les finances publiques un élément d'obscurité, sans permettre aux représentants de la nation de rapprocher du total des charges incombant au pays, le total des ressources qui lui appartiennent.

Pour toutes ces raisons, M. Chaillot demande de revenir : « à la règle classique de l'universalité budgétaire car « l'autonomie est incompatible avec la règle de l'universalité budgétaire et de l'unité budgétaire et on doit maintenir le droit de contrôle du Parlement, seul maître et « seul juge de l'emploi des ressources nationales » (1).

Les résultats obtenus par l'emploi du système de l'autonomie financière ne sont que fragmentaires, parce qu'elle n'est qu'un compromis entre la formule de l'administration pure et simple et l'industrialisation rêvée. L'autonomie financière est une mesure incomplète qui ne satisfait ni les partisans de la régie directe, ni les partisans de l'industrialisation. La citation que nous venons de faire nous édifie sur l'état d'esprit des premiers. Pour les seconds, l'autonomie financière reste inefficace aussi longtemps qu'on ne l'accompagne pas de l'autonomie administrative. Administration et finances se tiennent. Or, on ne peut pas attribuer à ses directeurs les mauvais résultats d'une entreprise dotée d'une simple autonomie financière, si leurs pouvoirs sont limités au domaine financier. Ils voient leurs efforts devenir inefficaces si, constatant que tel ou tel procédé entrave leurs efforts, ou bien que tel fonctionnaire ne correspond pas à la mission qui lui est confiée, ils ne peuvent pas prendre les mesures nécessaires. Dans de pareilles conditions, tout progrès étant presque impos-

(1) G. Chaillot : *Les offices publics et établissements autonomes*. Paris, Lib. Tech. et Eco., 1936, p. 85.

sible, il faut en sortir soit en revenant à la régie directe, soit en élargissant l'autonomie financière en accordant l'autonomie administrative.

SECTION III. — L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

Le troisième degré de l'évolution des entreprises économiques d'Etat est le plus intéressant de tous. En droit, le système utilisé est presque pareil au régime des entreprises privées. Des différences subsistent toujours.

Pour indiquer les entreprises de l'Etat jouissant d'une autonomie administrative et financière, la doctrine et la pratique ont utilisé plusieurs expressions comme : offices publics, établissements autonomes, caisses autonomes, régies publiques commerciales.

Sous ces dénominations se cachent deux grandes catégories d'offices, suivant qu'ils poursuivent un but administratif ou ont un caractère industriel ou commercial. Les derniers en date ont emprunté aux premiers le nom, et certains principes d'organisation administrative et financière, quoique les buts auxquels ils pourvoient soient nettement distincts. L'office administratif « seconde, aide et dirige l'activité privée »(1), tandis que l'office industriel tend à satisfaire des besoins économiques de la collectivité en se substituant en cela aux activités privées. Les offices industriels se différencient profondément par leur but des autres services administratifs. Nous énoncerons tout à l'heure quelques principes d'organisation, faisant complètement abstraction des offices publics administratifs. Encore une observation est indispensable. Les offices industriels ont

(1) Paul Hugon, *op. cit.*, p. 51.

beau jour d'une autonomie administrative et financière, celle-ci n'est pas la même pour tous. Elle n'est pas aussi complète pour tous les offices. Ils ne rentrent pas moins dans la catégorie que nous étudions en ce moment. Un exemple éclaircira cette idée : le Conseil d'un office possède un pouvoir de décision propre tandis qu'un autre donne de simples avis non susceptibles d'être déferés au Conseil d'Etat. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'offices publics. Il va de même en ce qui concerne l'autonomie financière. Les budgets des ports autonomes sont soumis à l'approbation du Ministre des Travaux Publics et Ministre du Commerce mais ils échappent au contrôle du Parlement et à celui du Ministre des Finances. En échange, le budget de l'Office des biens et intérêts privés est contrôlé par un inspecteur des finances et approuvé par le conseil de direction, mais n'est pas soumis à l'approbation du ministre intéressé, c'est-à-dire le Ministre des Affaires Etrangères.

Donc, pour pouvoir dire d'un service industriel ou commercial qu'il constitue un office, il faut qu'il jouisse d'une certaine autonomie administrative et financière.

L'office industriel jouira de l'autonomie complète et pourra être assimilé à une entreprise économique privée le jour où il trouvera réunis les éléments suivants :

a) Autonomie administrative ; b) autonomie financière ; c) comptabilité commerciale ; d) capacité juridique complète ; e) organisation commerciale.

Les caractéristiques des établissements autonomes sont :

1) La personnalité morale leur est accordée. Comme les systèmes des budgets annexes et de l'autonomie budgétaire, ils ont le droit d'ester en justice, de recevoir des dons et legs.

2) Existence d'un patrimoine de l'établissement autonome distinct du patrimoine de l'Etat. Sous certaines conditions, et si le bien ne dépasse pas un certain montant, il peut aliéner les biens de son patrimoine.

3) Une administration autonome. Ce ne sont plus des fonctionnaires hiérarchisés qui assurent l'administration de l'établissement autonome. Généralement l'administration est confiée à un conseil d'administration composé de représentants des pouvoirs publics et de représentants des grands corps économiques. Il contient un très grand nombre de fonctionnaires et le titre de membre du Conseil d'administration ne change en rien à leur qualité : « Ils « ne sont pas pour cela ni plus responsables ni plus intéressés autrement que par leur conscience professionnelle « qu'il ne s'agit pas de contester à la prospérité de l'entreprise » (1).

Aux représentants de l'Etat s'ajoutent dans le Conseil d'Administration des représentants de l'industrie privée qui contribuent de leur expérience au bien-être de l'entreprise, sans oublier qu'ils remplissent aussi une fonction de surveillance.

Généralement, une partie des attributions du Conseil d'administration est passée à un Directeur Général. Celui-ci est, soit un fonctionnaire, soit un personnage nommé par décret et lié à l'Etat par un contrat.

Les pouvoirs accordés au Conseil d'administration varient : ils ont un droit de décision propre, soumis au contrôle administratif, ou simplement un rôle consultatif, le pouvoir de décision étant réservé aux autorités administratives supérieures. En ce qui concerne le personnel subal-

(1) M. Mireaux : *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*, p. 7.

terne, il semble que du moment que l'office garde son caractère de service public, il doit être composé de fonctionnaires. Cette solution paraît difficilement conciliable avec l'esprit d'initiative qui caractérise le personnel des entreprises privées. En réalité, la situation est tout autre et varie suivant les offices. On retrouve souvent les caractéristiques des fonctionnaires publics : fixation de la situation par voie unilatérale par l'Administration et son pouvoir de modification toujours par voie unilatérale. Si, donc, pour certains offices les agents bénéficient du statut des fonctionnaires publics, pour d'autres ils sont recrutés par voie de convention, pouvant être congédiés sans aucune indemnité. Ils sont dans une situation contractuelle. Les ouvriers des offices industriels sont dans la même situation que ceux des exploitations privées.

Comment se manifeste leur autonomie financière ? Cette autonomie entraîne l'abandon de la règle de l'universalité budgétaire. Les recettes et les dépenses ne sont plus incorporées au budget général ; elles ont une vie indépendante du budget, l'office disposant comme il l'entend de ses propres revenus. Son budget est fixé et délibéré par le Conseil d'administration et prouvé — pas toujours — par le Ministre intéressé. L'approbation parlementaire disparaît, le Parlement se faisant communiquer quelquefois ces budgets. D'autres fois, le budget doit être soumis pour approbation aux commissions compétentes des Chambres. Au point de vue budgétaire on substitue ainsi à la nécessité de l'autorisation préalable des dépenses par le Parlement, un droit de contrôle exercé par les commissions de finances de la Chambre et du Sénat.

Les budgets des offices commerciaux ou industriels ne sont plus soumis à la règle de l'annualité budgétaire. Ce

sont les nécessités qui ont imposé de donner à ces organismes une grande liberté : les offices peuvent constituer des fonds de roulement, des réserves et des amortissements.

Du fait qu'ils n'ont pas un capital responsable, les offices industriels conservent leur caractère administratif d'une manière indubitable, le véritable entrepreneur étant l'ensemble des contribuables à qui on demandera en dernière analyse de venir au secours de l'entreprise défailante.

« Aucune assimilation complète n'est possible entre une
« entreprise industrielle publique et une entreprise indus-
« trielle privée, quel que soit l'aspect sous lequel les choses
« sont envisagés ». C'est ainsi qu'une entreprise publique
n'a pas d'actionnaires supportant directement sur leur fortune personnelle les fautes de gestion des administrateurs ; elle ne peut faire faillite. Les déficits sont en fin de compte couverts par l'ensemble des contribuables (1).

En ce qui concerne sa comptabilité, l'office industriel délaisse totalement les règles comptables publiques. Il emploie exclusivement les formes commerciales et « la
« suppression complète de ce formidable impedimentum
« que représente pour l'activité commerciale et indus-
« trielle le respect des exigences de la comptabilité publi-
« que doit être portée à l'actif de la formule des offi-
« ces » (2).

Car, la comptabilité d'un établissement industriel ou commercial est plutôt une comptabilité de résultats que de crédits, qui doit faciliter la connaissance à tous moments de la situation de l'entreprise.

La tenue dans les formes commerciales implique l'éta-

(1) André Thomas Roger, *op. cit.*, pp. 17-18.

(2) Mireaux, *op. cit.*, p. 8.

blissement d'un inventaire au début de son activité, et qui est renouvelé annuellement.

La notion de comptabilité par gestion remplace l'exercice. La situation à la fin de l'année est cristallisée dans un bilan et un compte des profits et pertes.

Grâce à tous ces éléments, l'Office industriel réalise les desiderata des entreprises privées :

- a) Connaissance du capital de l'entreprise et ses variations ;
- b) Poursuite du prix de revient ;
- c) Connaissance des résultats de l'entreprise avec ses conséquences ;
- d) Réalisation du fonds de roulement ;
- e) Constitution du fonds de réserve ;
- f) Allocation en vue des amortissements ;
- g) Attribution à l'Etat d'une redevance sur ces bénéfices réels sans nuire à la bonne marche de l'entreprise.

L'Office autonome est soumis à la tutelle du Ministre auquel il est rattaché. Le ministre peut annuler les délibérations du Conseil d'Administration contraires à la loi ou un règlement d'administration publique, ou approuver les décisions importantes. Son pouvoir de contrôle peut aller jusqu'à donner son autorisation à toutes les décisions prises. L'autorisation est tacite lorsque, pendant 15 jours après la délibération du Conseil, le Ministre ne s'oppose pas à son exécution. L'approbation expresse est indispensable pour toutes les dispositions importantes. Le Ministre est ainsi un collaborateur à la gestion de l'office public. Le système de l'autonomie est donc assez loin du régime des entreprises privées.

Les offices publics industriels sont soumis à un contrôle financier. L'exercice de ce contrôle est confié à un contrô-

leur des dépenses engagées, mais dont les attributions sont moins grandes que celles de leurs collègues attachés aux services administratifs. Généralement, c'est un fonctionnaire du Ministère des Finances qui l'exerce et qui fait partie du Conseil d'Administration. Il se peut aussi que le Ministère intéressé nomme, de commun accord avec le Ministère des Finances, une commission permanente de contrôle munie des attributions les plus variées.

Une théorie unitaire du système de l'autonomie est très difficile à faire puisque, ainsi que nous venons de voir, il n'y a pas d'unité. Ce n'est pas le cas de la régie directe où les mêmes principes sont universellement admis. L'autonomie des offices industriels est le résultat de dispositions spéciales à chacun d'eux. Jusqu'à la Commission des Offices de 1933 chaque office avait en France son régime propre. La Roumanie a soumis pendant 2 ans tous ces offices à un régime presque unitaire dont il sera question dans la seconde partie de cette étude. Ainsi, avons-nous été obligé de nous faufiler dans cette variété de dispositions et présenter quelques principes susceptibles de nous donner une idée assez vague du mécanisme des établissements industriels autonomes.

Nous croyons pourtant que c'est d'ailleurs suffisant pour dégager les avantages et les inconvénients de ce système d'exploitation des entreprises publiques.

L'autonomie des exploitations industrielles d'Etat présente l'avantage de les soustraire à bien des critiques formulées à l'encontre de la régie directe. L'Administration n'est plus confiée à des fonctionnaires dépourvus d'initiative et encerclés de règles sévères. A leur place, on trouve des Conseils d'administration composés de fonctionnaires et particuliers. Les uns apportent l'esprit de défense des

intérêts de l'Etat, les autres l'expérience des affaires. Les résultats de cette collaboration ne peuvent être que bien-faisants pour l'entreprise.

Nous avons dit plus haut que les critiques adressées au manque d'esprit d'initiative et à la routine des fonctionnaires sont valables, mais que leur attitude est justifiée, par les conditions dans lesquelles ils travaillent. Les méthodes qu'ils sont tenus d'utiliser les empêchent de faire mieux. L'autonomie leur donne plus de liberté d'action. Ils peuvent prendre des mesures sans être obligés d'attendre la signature du ministre. Si celle-ci est indispensable dans certains cas, des procédures d'urgence sont prévues.

Enfin, les méthodes financières classiques sont définitivement écartées. Quelles que soient leur utilité et importance pour le budget général, il faut reconnaître que leur application aux entreprises industrielles d'Etat était désastreuse.

Par conséquent, les offices industriels autonomes échappent aux critiques adressées à la régie directe puisqu'ils remédient à certains de ses maux. En échange, ils gardent les bons côtés de la régie directe puisque l'Etat reste maître de l'agencement intérieur du service industriel, et des tarifs. Il bénéficie tout seul des circonstances économiques favorables et se réserve le droit de contrôle.

Ils assurent une stabilité complète au budget de l'Etat et le mettent à l'abri des surprises dangereuses. Les fluctuations des sources de revenus sont plus grandes en ce qui concerne les entreprises industrielles que les impôts. Les risques sont plus grands pour l'Etat, aussi est-il bon de les séparer du budget général.

Le ministre, qui reste toujours à la tête d'un établissement industriel autonome, a la liberté de faire ce que l'on

fait dans chaque industrie privée, c'est-à-dire d'accorder des primes d'économie au personnel, de l'intéresser dans les bénéfices. Les primes accordées sont calculées en fonction du surplus de rendement réel constaté, et non pas comme une gratification venant s'ajouter au salaire. Ce surplus de rendement et de production combiné avec la réduction des frais généraux et de production est établi grâce à la comptabilité commerciale dont fait application l'établissement industriel.

En dernier lieu, les offices industriels donnent la possibilité de mettre en lumière la vraie charge pesant sur les contribuables. On voit quelle est, dans les ressources de l'Etat, la part de l'impôt et celle des autres revenus.

Les offices ont à leur tour des inconvénients. Nous ne croyons pas qu'ils soient trop graves. S'ils ont causé des déceptions c'est parce que ils ont été soumis à des régimes fort différents qui ont manqué d'unité, rendant ainsi leur surveillance plus difficile. Ils sont aussi trop récents pour que la pratique ait eu le temps de dégager des règles communes plus stables et plus efficaces.

« Les établissements industriels autonomes ont les défauts de la régie directe, car ils sont toujours dirigés par des fonctionnaires suivant la mentalité administrative, à quoi on ajoute un inconvénient considérable, car il donne à des gens habitués d'être contrôlés, cherchant d'éviter toute responsabilité, se gardant de toute initiative, une liberté d'action qui écarte toute garantie d'une bonne et correcte administration » (1).

On leur reproche le relâchement du contrôle qui est exercé à leur égard. Il est malaisé de concilier la nécessité

(1) Paul Negulesco, *op. cit.*, p. 140.

d'un contrôle plus sévère de leur gestion avec la liberté d'action dont ils ont besoin.

Le contrôle parlementaire ne s'exerce qu'en cas de déficit, car alors, il faut déposer un projet de loi spécial portant ouverture des crédits nécessaires à le couvrir. Ils échappent donc au Parlement qui ne peut plus exercer, par l'intermédiaire du budget, un contrôle de l'activité économique des entreprises d'Etat. Les simples communications qui lui sont faites des budgets et des bilans des établissements autonomes rendent ce contrôle inefficace.

L'absence de surveillance aboutit à des conséquences graves pour les établissements autonomes. Les conseils d'administration peu soucieux de la fortune publique gaspillent les fonds en se réservant des tantièmes trop grands par rapport aux chiffres d'affaires de l'établissement. En plus, la politique y intervient. Le ministre qui a toujours un rôle effectif se cache derrière l'idée d'autonomie en se soustrayant à la responsabilité.

Le Conseil d'administration nommé par l'Etat pour assurer le bon fonctionnement de l'office industriel n'a d'autonome que le nom puisqu'en fait les autorités administratives supérieures gardent la haute main sur lui.

Les augmentations du nombre des fonctionnaires réduisent d'autant les bénéfices.

Dans bien des offices industriels la comptabilité est complètement désorganisée. Les bons effets de la comptabilité commerciale restent invisibles.

Des artifices de comptabilité permettent à l'établissement de cacher ses bénéfices réels, ce qui se traduit par une réduction des redevances dues à l'Etat. D'où, donc, celui-ci s'était chargé de la gestion de ces entreprises et leur avait accordé une assez large autonomie, précisément en vue de

la réalisation des bénéfices, il se voit priver de son dû. On arrive alors à la situation paradoxale que, à un moment de détresse des finances publiques, le budget général se débat dans les plus grandes difficultés alors que des établissements autonomes ayant leur propre trésor, ont la libre disposition de sommes qui devraient lui revenir.

CHAPITRE VI

La Société d'économie mixte

La formule que nous allons étudier dans ce chapitre est d'origine assez récente. Certains auteurs ont trouvé des exemples de sociétés d'économie mixte dans les grandes compagnies de navigation de l'ancien régime. D'autres, sans aller aussi loin, considèrent la Banque Cantonale Vaudoise, fondée en 1845, et Le Crédit Foncier Vaudois qui date de 1859, comme les premiers exemples de sociétés de ce genre.

Quelle que soit la part de vérité de ces affirmations, la société d'économie mixte commence à préciser son vrai caractère dans les dernières années du XIX^e siècle. A partir de 1896, elle se développe continuellement. Au début, son évolution est assez lente, et ses progrès eussent peut-être continué à la même allure si la guerre n'était pas intervenue. Pendant les 4 ans de guerre, les Etats ont dû s'occuper des affaires les plus diverses, pour des raisons de défense nationale et pour remplacer les initiatives privées défaillantes. Les résultats de cette activité économique de l'Etat furent désastreux pour les finances publiques, car la plupart de ses entreprises connurent le déficit. La régie directe, généralement utilisée pendant cette période, était compromise (1).

Malgré tout, la nécessité de reconstituer les économies touchées par la guerre demandait encore l'intervention de l'Etat, dont on ne pouvait se passer. A défaut de la

(1) Voir R. Carnot : *L'Etatisme industriel*. Paris, Payot, 1920.

régie, la société d'économie mixte paraissait être le système idéal. Ses partisans étaient nombreux, même chez les collectivistes adversaires de la régie. Comme les syndicats, ils voyaient dans la société d'économie mixte une solution intermédiaire, mais aussi une étape vers la socialisation. Quelque temps après, les doctrinaires socialistes fondèrent sur elle la théorie du fédéralisme économique par laquelle ils espéraient arriver à un étatismes intégral. Au lieu d'opposer les différents éléments intéressés les uns aux autres, ils trouvaient préférable de les unir dans une même entreprise, donnant ainsi naissance à une combinaison tripartite nommée fédéralisme économique. Le perfectionnement de la production résulterait « non de la « concurrence, mais de la syndicalisation générale, et de « la contrainte mutuelle pacifique, mais énergique, que les « groupes économiques exerceront les uns sur les autres, « tous cherchant le moindre effort, et se contraignant par « là même, au plus grand effort utile » (1).

Ainsi, la société d'économie mixte était issue des nécessités politiques et économiques, de l'infériorité des entreprises publiques exploitées en régie et des dangers que représente l'entreprise privée pour l'intérêt général.

Son succès fut d'abord énorme. Il est difficile de croire que la cause en réside dans les qualités mêmes de la formule. Elle était plutôt une réaction contre les inconvénients de la régie et de la concession. Réaction contre le municipalisme et l'Etatisme purs en Allemagne, reconnaissance des mauvais résultats des entreprises économiques exploitées sous ses autres formes en France, la

(1) R. Gonnard : *Histoire des doctrines économiques*. Paris, Valois, 1930, p. 659.

société d'économie mixte fut pendant quelque temps à l'ordre du jour (1).

La notion de la société d'économie mixte a elle-même beaucoup évolué. Au début, et sous sa forme la plus simple, elle réalisait la collaboration d'une collectivité publique apportant des biens en nature et d'un particulier qui apportait les capitaux, l'esprit d'initiative et la connaissance des affaires. C'est là la formule qui nous intéresse spécialement et que nous aurons tout le temps en vue dans ce chapitre, et dont nous étudierons l'organisation par le législateur roumain (2).

La société d'économie mixte s'avère comme un système d'organisation économique très moderne. Il repose d'abord sur l'idée qu'il importe de soustraire un certain nombre d'entreprises et richesses à l'emprise des initiatives privées, mais en donnant encore l'illusion d'une exploitation faite par les particuliers en collaboration avec l'Etat. C'est bien le cas de la Belgique où l'Etat a constitué une société anonyme pour l'exploitation des chemins de fer d'intérêt général. Les particuliers ont versé 10 milliards de francs, l'Etat un seul, malgré quoi c'est l'Etat qui détient la majorité dans l'assemblée générale et le conseil d'administration.

Longtemps, et aujourd'hui encore (3), l'Etat ou une collectivité publique a été considéré comme ne pouvant retirer

(1) M. Cognet, sénateur du Rhône, disait : « la société d'économie mixte est issue de l'idée conciliatrice de faire coopérer dans une entreprise publique les efforts de l'Etat, des collectivités intéressées, des usagers, des ouvriers ». Soc. d'Ec. Pol., séance du 5-11-1923. *J. d. E.*, mars 1923, pp. 361-362.

(2) L'Etat peut arriver à la société d'économie mixte par la voie inverse. Il accorde une subvention à une société privée, pour demander ensuite, au fur et à mesure, à exercer un droit de contrôle l'emploi de la subvention, à avoir un commissaire du gouvernement, et finalement à être admis à la gestion. Au moment où on arrive à cette dernière phase, la société d'économie mixte est constituée.

(3) Zwahlen, *op. cit.*

de bénéfice d'une opération industrielle ou commerciale. L'Etat pouvait poursuivre des buts d'intérêt général, mais non point la recherche d'un bénéfice.

La nouvelle formule permet précisément aux collectivités publiques de faire partie de ces sociétés capitalistes, de participer à la distribution des dividendes, de réaliser des bénéfices. Bien plus, on ne concevrait pas que l'Etat restât éloigné de la gestion de l'entreprise à laquelle il participe. Il y déploie une activité incessante et intervient d'une façon efficace dans l'administration par ses représentants du sein du conseil d'administration et de l'assemblée générale. Cette immixtion directe de l'Etat lui permet d'orienter l'entreprise non seulement dans le sens de la réalisation des bénéfices, mais aussi dans celui de la satisfaction des intérêts généraux, dont il est le représentant dans la société.

La société d'économie mixte, c'est l'abandon de vieux principes et de méthodes surannées. Toutes les méthodes en vigueur dans les exploitations industrielles étatiques sont abandonnées. Recrutement, avancement et salarisation administratifs des fonctionnaires, règles de comptabilité publique et budgétaires, sont écartés. Dans la société d'économie mixte, l'Etat veut avoir tous les éléments de succès des entreprises commerciales et industrielles privées. Tout ce qui fait le succès de l'économie privée doit collaborer au succès des entreprises étatiques. L'Etat renonce alors à ses prérogatives de droit public. Ce n'est plus le système de la régie, où l'Etat industriel agit en tant que puissance publique. Ce n'est plus la concession dans laquelle l'Etat délègue au concessionnaire une partie de ses prérogatives. Dans la société d'économie mixte, plus de puissance publique. Il n'y a que la société anonyme à

la réussite de laquelle collaborent particuliers et collectivité publique. Collectivité publique qui se met aux principes des sociétés anonymes et qui tire ses droits de la loi qui les lui a expressément accordés et des statuts élaborés à cette intention. Là se limitent ses droits. La société d'économie mixte n'essaie pas de fondre les règles du droit public et du droit privé, mais de soumettre l'Etat aux règles de ce dernier. C'est dans le cadre du droit privé qu'elle permet la juxtaposition de groupes d'intérêts qui sont parfois semblables mais qui, parfois aussi, se différencient profondément.

La société d'économie mixte, envisagée sous cet aspect, est un progrès. Rien de ce qui peut être reproché aux exploitations industrielles de l'Etat ne la touche. L'Etat est descendu de son piédestal pour se mêler à l'initiative privée. Ainsi, la nouvelle société d'économie mixte apparaît comme un compromis, comme une transition entre l'entreprise individualiste et l'entreprise publique. Nous verrons plus tard les inconvénients, et ce qui peut se cacher sous cette firme qui prétend concilier le principe économique et le principe social. Car, dans bien des entreprises d'exploitation de richesses nationales, certaines tendances ont profité du fait que les intérêts généraux exigeaient une certaine intervention, pour justifier un contrôle qui ne les obligeait pas à procéder à une dépossession des particuliers.

Selon V. Slavesco : « Dans la régie co-intéressée, l'Etat s'associe avec les particuliers pour que, ensemble, ils mettent en valeur ou exploitent une certaine richesse économique ou pour entreprendre une certaine action économique en créant dans ce but des entreprises qui s'organisent suivant les critères des entreprises privées et

ayant comme principal objectif la productivité des capitaux engagés » (1).

M. Miry nous dit qu'« une entreprise d'économie mixte est une entreprise à la direction de laquelle participent des personnes publiques, qui ont en vue l'intérêt de la communauté, et des personnes privées, qui ont en vue leur intérêt particulier » (2).

D'autre part, M. Aubert (3) définit la société d'économie mixte comme étant « une société anonyme, sauf certaines dérogations apportées par des textes spéciaux, dans laquelle une collectivité publique collaborant avec des particuliers, participe au capital comme actionnaire et à la gestion comme administrateur ».

Enfin, M. Rolland nous donne la définition suivante : « L'association de la personne morale et des particuliers, des ressources publiques et des capitaux privés, pour gérer une entreprise qui, étant d'intérêt général, ne cesse d'avoir un caractère proprement industriel ou commercial » (4).

La société d'économie mixte ne se présente pas toujours sous la même dénomination. L'étiquette change souvent bien que, dans le fond, il s'agisse toujours de la même institution. En Roumanie, par exemple, on a employé les termes de régie intéressée, régie co-intéressée, régie commercialisée, régie mixte, et société d'économie mixte (5). Finalement, le législateur roumain adopta dans la loi du

(1) V. Slavesco : *Statul si întreprinderile economice*, p. 3.

(2) R. Miry : *Les exploitations d'économie mixte*. *Rev. Ec. Intern.*, 1930, T. 3, pp. 293-306.

(3) J.-B. Aubert : *Les sociétés d'économie mixte*. Thèse, Paris, 1935, pp. 9-10.

(4) Rolland : *Bull. de la Société d'Etudes Législatives*, 1924, p. 59.

(5) M. P. Constantinesco-Strihan, dans son étude : *Statutul juridic al societătilor de economie mixta*, publiée dans la *Revista de Drept Public*, 1928, pp. 252-270, s'arrête à cette dénomination.

16 mars 1929, à l'art. 70, le nom de régie mixte. Cette façon de présenter la nouvelle institution nous paraît en contradiction avec les dispositions contenues dans le texte même de la loi. En effet, la régie implique l'idée d'un rapprochement des procédés de la nouvelle formule, des procédés de la régie. Or, il n'en est rien. Les expressions de société à caractère communautaire, société nationale, société de droit public, existent encore, mais, avec le temps, la notion qui prévaut est celle de société d'économie mixte. Nous l'adopterons.

L'analyse des diverses définitions qui viennent d'être données dégage l'existence de certains traits communs.

Il y a en premier lieu l'idée d'une société formée par les collectivités publiques et les particuliers. Donc, premier trait, constitution d'une société sous la forme des sociétés anonymes. La société ainsi constituée doit être une société par actions soumise aux règles du droit commercial. Ce que la collectivité cherche par la participation à la société, c'est de bénéficier des méthodes capitalistes et de réaliser des avantages pécuniaires en donnant satisfaction à des intérêts généraux. Il faut donc exclure de la notion de société mixte, les sociétés formées sur bases coopératives.

En second lieu, c'est la mise en commun de capitaux dont on veut retirer le maximum de bénéfices : mise en commun de capitaux sous forme d'apports en échange de quoi on reçoit des actions, ce qui exclut toutes les autres formes de participation des collectivités publiques aux résultats des entreprises privées. L'Etat obligataire est donc éliminé par cette condition. Dans ce dernier cas, il peut s'attribuer le droit de nommer un commissaire du gouvernement pour l'exercice d'un certain contrôle à

l'égard de l'entreprise, mais ce n'est pas une société d'économie mixte.

Le dernier trait commun est la collaboration des collectivités publiques avec les particuliers à la gestion de l'entreprise. L'Etat doit avoir des représentants au sein du conseil d'administration et même du comité de direction. Théoriquement, les assemblées générales disposent souverainement de la marche et des progrès des sociétés. Pratiquement, c'est le conseil d'administration qui exerce les vrais pouvoirs. Il est donc nécessaire que l'Etat y soit représenté.

L'absence d'une de ces trois conditions qui doivent exister simultanément change le caractère de la société. Est-elle soumise aux règles du droit public, nous nous trouvons, soit en présence d'une régie à laquelle collaborent des particuliers, soit d'une concession de richesses publiques.

L'une ou l'autre des deux formes apparaît suivant le degré d'influence réservé aux capitalistes privés.

S'il n'y a pas de mise en commun de capitaux, la société change également de caractère. L'Etat participant à la gestion et à la répartition des bénéfices sans qu'il ait contribué à la constitution du capital de l'entreprise, c'est l'application du plus pur étatisme. Il a alors un droit de prélèvement sur les bénéfices et de contrôle sur les mouvements des entreprises privées.

Au contraire, si ce sont les particuliers qui collaborent à la gestion et reçoivent une part des bénéfices, sans avoir rien à déboursier, ce qu'on croit être une société d'économie mixte n'est qu'une régie intéressée. L'Etat s'assure le concours de tel ou tel spécialiste pour la gestion de l'entreprise, en l'intéressant aux résultats de l'exploitation.

L'Etat qui ne collabore pas à la gestion de la société fait en réalité une concession.

Voilà donc pourquoi la présence de ces trois éléments réunis est absolument nécessaire à l'existence d'une société d'économie mixte (1).

La forme que nous étudions est donc mixte par la provenance du financement et par la direction qui se trouve à sa tête.

Nous venons d'exposer rapidement les conditions de formes que doit remplir une société anonyme pour mériter le titre de société d'économie mixte. C'était peut-être la partie la plus facile. Il n'en va pas de même lorsqu'il s'agit de dégager les conditions de fond de l'existence d'une société d'économie mixte. Il s'agit là de l'aménagement intérieur des divers éléments constitutifs de la société d'économie mixte.

La société d'économie mixte prétend concilier les intérêts généraux représentés par les collectivités publiques et les intérêts des particuliers. Les intérêts de la collectivité publique sont de nature sociale et économique, ceux des particuliers de nature financière. Voilà une série de problèmes que nous passerons en revue. La société d'économie

(1) Selon M. Constantinesco-Strihan, les éléments essentiels à défaut desquels il n'existe pas de société mixte sont :

a) Association sur le même plan juridique d'une personne morale publique avec une personne privée.

b) Caractère commercial ou industriel de l'entreprise.

c) Double nécessité du concours des deux catégories d'associés, tant à l'apport du capital qu'à la gestion de société.

M. Lapie exige la qualité d'entreprise industrielle et l'objet d'intérêt collectif, *op. cit.*, p. 29

M. Zvahlen croit que dans la société d'économie mixte, la collectivité publique ne peut poursuivre que la satisfaction de l'intérêt général. Il n'y a pas de société d'économie mixte si elle participe aussi à la répartition des bénéfices. Car le but de cette participation doit être en outre d'influencer la gestion de l'entreprise dans le sens des intérêts de la communauté ; si ce but est purement fiscal et ne tend qu'à augmenter les revenus de la corporation publique, celle-ci agit en tant que personne privée et l'entreprise reste une entreprise purement privée. *Op. cit.*, p. 40.

mixte est réalisée sous la forme d'une société anonyme. A la tête, nous trouvons une assemblée générale, des actionnaires privés et des actionnaires collectivités publiques. L'administration de la société est confiée au conseil d'administration qui délègue une partie de ses pouvoirs à un comité de direction. Nous reviendrons tout à l'heure sur ces trois organes qui forment « la direction » de la société d'économie mixte.

Les moyens personnels des sociétés d'économie mixte sont constitués par des employés et ouvriers qui n'ont pas le caractère de fonctionnaires publics. Le caractère privé de l'entreprise est net à ce point de vue. Les conséquences de cet état de choses sont :

a) Leur nomination dépend des organes directeurs, l'Etat ne pouvant pas intervenir en sa qualité de puissance publique. Il est très possible qu'on s'assure de cette façon un personnel composé d'éléments capables et qualifiés et en dehors des contingences politiques.

b) La durée de leur fonction dépend de la bonne volonté mise au travail et des qualités professionnelles. Ce n'est pas la perpétuité, ni même l'engagement à longue durée. Si les circonstances économiques l'imposent, ils peuvent toujours être révoqués, à condition que leurs droits contractuels soient respectés. Ils ne peuvent se prévaloir du statut des fonctionnaires qui ne leur est pas applicable.

c) Les méthodes de salarisation sont celles de toutes les entreprises privées. Proportionnalité à la quantité de travail exécuté, augmentations en réductions suivant les services effectivement fournis.

Pour ce qui est des méthodes financières et des principes commerciaux et comptables, il suffit de rappeler ce que nous avons encore dit : l'Etat se décharge de sa qualité

de puissance publique pour entrer, sur un plan d'égalité, dans une société privée soumise au droit des sociétés et aux principes commerciaux. Il y aura comptabilité en partie double, constitution de fonds de réserve et de roulement, amortissement, recherche du prix de revient, bilan, compte des profits et pertes, méthodes commerciales, etc...

Dans toute société d'économie mixte, il y a des apports de l'Etat et des particuliers.

Comment se font ces apports et en quoi consistent-ils ? Par le titre même de notre thèse, nous arrivons à une limitation des apports de l'Etat. Comme il est question d'une mise en valeur d'entreprises publiques, on doit supposer qu'il s'agit d'apports en nature. Donc, apport en nature par l'Etat et en numéraire par les particuliers. C'est le cas le plus fréquent.

La façon dont est constitué l'apport de l'Etat est en fonction de la nature du bien qui y est apporté.

a) Il s'agit d'un bien dont la durée est limitée, c'est-à-dire un bien épuisable comme une mine ou un puits de pétrole, l'Etat évalue ce bien, et reçoit en échange des actions de la société nouvellement constituée.

b) Au contraire, pour les biens inépuisables comme une chute d'eau, l'Etat se contente d'accorder à la nouvelle société l'usage de ce bien pendant la durée de celle-ci, avec droit de retour au moment où la société est arrivée à son terme. La propriété revient toujours à la collectivité publique. La difficulté réside alors dans l'évaluation du bien apporté par l'Etat à la société. L'Etat constitue par exemple une société d'économie mixte pour la mise en valeur du gaz métan. Quelle est la valeur de son apport ?

Problème ardu à résoudre et sur lequel les spécialistes sont rarement d'accord.

c) Pour la participation en numéraire de la collectivité publique, la question se résout plus facilement. La collectivité recevra des actions en contre-partie de son apport. Le nombre et les droits afférents à ces actions dépendent des prérogatives que la collectivité publique entend se réserver.

La société d'économie mixte dispose d'un capital primitif provenant des apports en nature et en numéraire obligatoires des collectivités publiques et des particuliers. Elle peut également emprunter, en se constituant par là un capital étranger à ses fonds propres et qui vient augmenter ses propres capitaux.

Troisième et dernière question. Dans toute société d'économie mixte, l'Etat et ses particuliers sont tenus de collaborer à la gestion de la société. C'est la question la plus difficile de toute l'étude, aussi nous nous y attarderons pour un moment.

La question est difficile d'abord parce qu'un des actionnaires est une personne morale. Si, théoriquement, on peut affirmer que c'est lui l'administrateur, pratiquement, il faut trouver des représentants capables de satisfaire aux missions à eux confiées.

Non moins difficile est la question de trouver la formule qui assure une collaboration effective entre les représentants de l'Etat et les actionnaires privés. Tous ces problèmes très délicats n'ont pu être résolus qu'en apportant des modifications au régime normal des sociétés commerciales.

Dans la législation ordinaire, l'assemblée générale nomme les administrateurs de la société. Dans le cas des

sociétés d'économie mixte, l'assimilation n'a pas été possible. Pousser l'application des principes des sociétés commerciales jusqu'au bout eût équivalu à une méconnaissance des intérêts de l'Etat ou des particuliers selon que les uns ou les autres auraient disposé de la majorité. La conciliation des intérêts généraux et des intérêts personnels des capitalistes est réalisée par l'admission de deux catégories d'administrateurs au sein du même conseil. D'un côté, les administrateurs élus par l'assemblée générale des actionnaires à l'exception de l'Etat, de l'autre les administrateurs nommés par l'Etat. Les administrateurs nommés par l'Etat sont les représentants d'un seul actionnaire, et non pas de l'ensemble des actionnaires de la société. En cette qualité, ils sont tenus d'obéir aux ordres de leur mandant.

Malgré tout, l'organe de la société d'économie mixte reste toujours l'assemblée générale. Comment assurer dans ces conditions l'unité indispensable dans la direction de l'entreprise ? La réponse se dégagera d'elle-même à la fin de cette étude. Bornons-nous maintenant à constater que l'assemblée générale n'a aucun droit sur les administrateurs nommés par l'Etat. Ils sont à la discrétion de celui qui les a nommés. Ils y demeurent aussi longtemps qu'ils jouissent de sa confiance, et non pas de celle de l'assemblée générale.

La solution ainsi adoptée, absolument contraire aux principes du droit commun des sociétés, est préférable à la formule qui considérerait les administrateurs comme étant les mandataires communs de l'assemblée et de l'Etat.

Quelle est en réalité la situation ? L'Etat recourt à la société d'économie mixte comme mode d'exploitation des

entreprises publiques lorsqu'il a besoin du concours financier des particuliers. En vrais hommes d'affaires, ceux-ci consentiraient difficilement à investir leurs capitaux dans une entreprise où l'Etat serait maître. Il faut que ce dernier fasse quelques sacrifices en renonçant à certaines de ses prérogatives. Il consent donc à se trouver en minorité dans l'assemblée générale. On saisit la situation. Il se trouverait désarmé devant ses associés si l'assemblée générale nommait tous les administrateurs. Il serait à leur merci. D'autre part, en se réservant la majorité dans l'assemblée, il risquerait d'écarter le concours des particuliers. Ainsi la solution adoptée a-t-elle été celle indiquée plus haut : deux catégories d'administrateurs. Les administrateurs élus par l'assemblée générale ne nous intéressent pas. Des considérations purement commerciales guident celle-ci dans son choix, et on peut se fier sans crainte à elle car ses considérations sont bien celles de tout capitaliste avisé.

Pour l'Etat, la question est plus difficile. Qui nommera-t-il ? Il ne faut pas oublier que les représentants de l'Etat n'ont pas une tâche très facile dans l'administration de la société. Ils doivent renoncer à toute considération d'intérêt personnel, et n'avoir en vue que les intérêts généraux de la collectivité.

Il est très simple de poser le principe que les représentants de l'Etat sont toujours des fonctionnaires. M. Albert Chéron (1) dit que « le choix ne doit porter « que sur des fonctionnaires en activité, en disponibilité « ou en retraite, et même sur des catégories élevées de « fonctionnaires, ayant l'esprit assez cultivé pour s'adap- « ter à des fonctions particulièrement délicates. »

(1) Al. Chéron, *op. cit.*, p. 105.

Arrivés à un certain degré de la hiérarchie administrative, on est en droit de les considérer comme les plus aptes à défendre les intérêts du pays. D'autre part, peut-on espérer qu'ils auront la capacité nécessaire pour assurer la réussite de l'entreprise ? Ils viennent des cadres rigides de l'administration. N'est-il pas à craindre qu'ils essayent d'introduire dans la nouvelle société la routine et le bureaucratisme qui ont fait unanimement condamner la régie directe ?

Par ailleurs, une question d'indépendance se pose à leur égard. Aussi longtemps qu'ils sont les mandataires de l'Etat dans la société d'économie mixte, ils gardent leurs fonctions dans l'administration générale du pays, ce qui rend possible, et particulièrement périlleuse, l'immixtion, par leur intermédiaire, de la politique dans la société.

Pourtant, malgré qu'il y ait quelque danger à avoir des fonctionnaires dans des sociétés destinées surtout à employer des méthodes commerciales, leur choix doit être préféré. Ils sont les plus sûrs représentants des intérêts généraux. Quant au danger de l'introduction de la routine administrative, la solution est ailleurs. Elle existe dans la façon dont sont déterminées les attributions des membres du conseil d'administration. Nous y arriverons après avoir élucidé une autre question : la responsabilité et la révocabilité des administrateurs de l'Etat.

Les administrateurs de l'Etat doivent-ils être actionnaires de la société ? L'affirmative aurait quelque avantage : celui d'intéresser l'administrateur, comme le sont d'ailleurs les administrateurs élus par l'assemblée générale, aux résultats de l'entreprise. Par contre, l'adoption de cette idée pourrait être nuisible à l'intérêt général, puisque le désir du gain prévaudrait sur les intérêts col-

lectifs. Pratiquement, l'imposition de cette obligation pourrait être tournée, l'Etat attribuant à l'administrateur un paquet d'actions qui lui permettrait de satisfaire l'exigence légale, sans réussir à l'intéresser réellement aux résultats de l'entreprise. Et il n'y aurait plus aucune différence entre les représentants de la collectivité et ceux de l'assemblée.

La solution logique est de pousser jusqu'au bout l'idée de mandat. L'Etat actionnaire est administrateur de la société d'économie mixte. Il est seul en droit de participer aux bénéfices et à la distribution des tantièmes. Les administrateurs nommés par lui ne sont que de simples mandataires. L'Etat est l'administrateur, tandis qu'eux, ils ne sont que les exécuteurs effectifs de la fonction. On doit donc déterminer leur responsabilité devant leur mandant. Comme il y a une responsabilité des administrateurs élus par l'assemblée générale, qui se manifeste par les pertes matérielles qu'ils subiraient, du fait de la mauvaise gestion et de la perte de leur mandat, il doit y avoir aussi responsabilité des administrateurs nommés par l'Etat. C'est là une question à régler entre l'Etat et son mandataire, mais comme elle ne saurait faire l'objet d'un marchandage, sa solution légale est indispensable.

La responsabilité peut être de deux sortes : une responsabilité civile et une responsabilité pénale. Des deux, la première est la plus importante et la plus efficace. Mais peut-on imposer la charge d'une responsabilité pécuniaire — car c'est sous cette forme que nous apparaît la responsabilité civile — à un administrateur qui n'a aucun profit personnel dans l'entreprise ? On ne pourrait lui reprocher qu'une mauvaise gestion, et rien de plus. Mais alors, on devrait lui accorder les avantages de cet aléa. Or, ceux-ci

viennent de lui être refusés, par conséquent, logiquement et équitablement, il faut le décharger de cette responsabilité qui passera à l'Etat. C'est encore l'Etat qui sera responsable devant les tribunaux judiciaires suivant les règles du droit commun. Alors seulement nous serons en droit de dire qu'il s'est mis sur le pied d'égalité avec les capitalistes, ses collaborateurs. C'est aussi une condition déterminante de la collaboration des particuliers.

En échange de cette responsabilité civile assumée par l'Etat, il doit s'assurer que ses représentants accomplissent loyalement et efficacement leur tâche au sein de la société. Il y arrivera par l'organisation de sanctions pénales visant ses représentants. La plus grave est le droit de révocation. Il est moins efficace que la responsabilité civile mais, du moins, l'Etat peut limiter les dégâts au moment opportun. La solution est absolument contraire aux principes du droit commercial, car elle empiète sur les prérogatives de l'assemblée générale. Pourtant cette entorse grave au droit commercial est seule efficace pour « assurer l'autorité de l'Etat sur ses représentants et leur obéissance à ses directives » (1).

Comment se pose le problème des pouvoirs des représentants de l'Etat au sein du conseil d'administration ? Leur rôle est extrêmement ingrat. Ils sont les représentants de la collectivité publique qui entre dans la société à un double titre : en tant qu'actionnaire poursuivant la réalisation de bénéfices matériels et en tant que représentant des intérêts généraux du pays.

L'administrateur privé ne prend en considération que les intérêts des capitalistes. La situation ne présente pas

(1) R. Pader : *La théorie de l'Etat actionnaire*. Thèse, Paris, 1926, p. 23.

d'équivoque. Mais les représentants de l'Etat, que vont-ils préférer ? Les intérêts de l'Etat évidemment, mais ceux-ci mêmes sont de deux sortes. Lorsqu'ils mettent au premier plan de leurs préoccupations les intérêts généraux du pays, des conflits sont à redouter. Comment arrivera-t-on à les résoudre ? Les intérêts généraux doivent l'emporter. Très bien, mais la société d'économie mixte ne risque-t-elle pas de devenir une régie déguisée ? Quel aura été, dans ce cas, l'avantage de l'Etat ? Nous n'en voyons pas, d'autant plus que l'adoption de cette solution éloignerait les capitalistes privés de tout désir de collaborer avec l'Etat à une société, dans laquelle le rôle « de brillant second » leur serait assuré en permanence. Solution désavantageuse pour tout le monde.

Mais, de l'autre côté, peut-on réduire l'Etat à un rôle de second plan ? Peut-on mettre, comme se demande M. Chéron, « la puissance publique gardienne des intérêts généraux à la remorque d'une direction privée, d'un groupe de capitalistes animés de l'esprit actionnaire ? » (1). Décidément non. Comment sortir de ce dilemme ? Comment assurer la conciliation et l'équilibre de la situation ?

Très simplement. Quelles sont les questions soumises aux délibérations du Conseil d'administration ? Elles sont de deux natures : questions de nature technique et économique et questions de politique économique. Selon la nature de la question soumise au Conseil, le droit des représentants de l'Etat sera plus ou moins grand. La loi d'organisation accordera aux représentants de l'Etat des droits étendus sur toutes les questions touchant les inté-

(1) Chéron, *op. cit.*, p. 32.

rêts généraux du pays, et (1) limitera leur pouvoir de décision chaque fois que les questions discutées auront un caractère technique.

Cette solution est préférable à la limitation du nombre des conseillers délégués par l'Etat car, dans ce dernier cas, ils seraient en minorité, tout en ayant des pouvoirs égaux à ceux de leurs collègues. L'avantage en est de permettre une conciliation entre les différents intérêts avant que des dissensions au sein du conseil d'administration ne se soient produites. C'est un système souple qui permet de garder l'équilibre entre les diverses influences. C'est un système préférable pour les mandataires de l'Etat, car ayant des droits seulement dans les questions concernant les droits de celui-ci, ils ne se préoccuperont pas des problèmes techniques et de productivité. La ligne de leur conduite sera seulement celle des intérêts généraux nationaux. Leurs droits seront effectifs en ce domaine. Influences partagées, équilibre stable, occasions de désaccords écartées, voilà le grand avantage de la limitation de l'influence des mandataires de l'Etat dans la société d'économie mixte.

Cette solution convient évidemment à ceux qui désirent voir la société d'économie mixte garder le juste milieu et assurer la collaboration des particuliers avec l'Etat. Elle ne sera sûrement pas admise par les collectivistes qui voient, dans cette forme d'exploitation, un pas vers la socialisation, parce qu'elle empêche que l'Etat ne prenne le dessus, ni par les libéraux intransigeants qui considèrent

(1) Il se trouvera en minorité lorsqu'il s'agira de questions techniques ou commerciales à propos desquelles l'intérêt du pays n'est pas engagé.

Les mandataires de l'Etat, s'ils sont en minorité, mais malgré tout, leurs prérogatives sont assez grandes dans les questions d'intérêt général pour faire échec aux décisions du conseil.

cette intervention de l'Etat dans le domaine de l'économie comme un empiètement sur les droits de l'initiative privée. Elle ne peut donc contenter que ceux qui, en dehors de leurs idées politiques, désirent voir se réaliser, grâce à cette collaboration, le maximum de productivité.

C'est de la même façon que se pose le problème en ce qui concerne le commissaire du gouvernement. Le gouvernement doit toujours être représenté dans la société d'économie mixte par un commissaire qui fait la liaison entre les pouvoirs publics et la direction de la société. Est-il utile que ce commissaire prenne part aux délibérations du conseil d'administration ? Les raisons ne manquent pas. « Il pourra ainsi, par son influence personnelle, arrêter très souvent des délibérations nuisibles aux intérêts de l'Etat, sans avoir à user de l'arme un peu brutale du veto » (1). Dans les nombreux rapports existant entre la société et l'Etat, le commissaire du gouvernement participant aux délibérations du conseil sera l'intermédiaire idéal, étant au courant de toutes ses délibérations. Par contre, on estime que le simple droit de contrôle du commissaire du gouvernement est insuffisant s'il n'a pas aussi le veto, pour être efficace. Si on lui accorde ce droit de veto, c'est le dilemme : intérêts généraux de l'Etat ou intérêts de la société. Pour M. Pader, la valeur de l'institution du commissaire du gouvernement dépend des pouvoirs qu'on lui accorde, pouvoirs dont on ne peut dire d'avance quelle sera leur étendue. Il n'en reste pas moins vrai que pour toutes les questions qui pourraient léser les intérêts généraux du pays, le pouvoir du commissaire du gouvernement doit aller jusqu'à un droit de veto absolu.

(1) Pader, *op. cit.*, p. 25.

En conclusion, la question du commissaire du gouvernement paraît délicate. Nous avons demandé un droit de veto absolu pour certaines questions. Suivant leur nature, ne serait-il pas préférable d'autoriser le commissaire à demander en certains cas une nouvelle délibération ?

Le choix des administrateurs et leurs parts d'influence réservées dans la société doivent être basés sur l'idée du maintien de l'équilibre des forces, afin de l'empêcher de dégénérer en une régie déguisée ou en une société privée, sur l'idée de la prépondérance des représentants des capitalistes privés pour les questions techniques et commerciales et sur l'inverse pour les questions visant les intérêts généraux afin d'assurer un minimum de puissance à l'Etat qui, en principe, doit être en minorité dans le conseil d'administration et dans l'assemblée générale.

La société d'économie mixte a eu et a encore ses partisans et ses adversaires. Les uns et les autres apportent à l'appui de leur thèse des arguments qui pourraient être divisés en trois catégories : politiques, économiques et financiers.

Les tendances interventionnistes des Etats modernes, ainsi que des collectivités locales, sont très favorisées par la forme des sociétés d'économie mixte. Il est presque unanimement reconnu que l'Etat doit intervenir dans le domaine économique non seulement par voie législative et réglementaire, mais aussi directement, en se faisant industriel ou commerçant. Ceux qui, pour des raisons diverses, reconnaissent ce droit à l'Etat, ne sont pas toujours des adversaires des entreprises privées ni surtout de l'initiative privée. Ils veulent que cette initiative reste toujours un instrument du progrès économique. Il ne faut pas que

cette initiative privée soit effrayée, qu'elle soit écartée complètement. Par conséquent, l'Etat a tout avantage à cacher ses intentions. L'Etat, puissance publique, profite du caractère mitigé de la nouvelle formule pour arriver à ses fins. Mieux encore, au lieu de donner des raisons d'inquiétude aux capitalistes privés, il se les associe.

Dans cette voie de la pénétration lente de l'Etat dans le domaine économique privé, il pourra toujours faire un pas en avant sous l'emblème de l'intérêt collectif.

La nouvelle forme d'exploitation des entreprises publiques leur facilite énormément la tâche. L'Etat essaye de pénétrer dans les domaines les plus divers de l'économie. La réussite de certaines activités dépend dans une large mesure de l'étendue du territoire sur lequel elles s'exercent. Elles ne sont vraiment rentables que si elles sont appliquées à des territoires vastes et réalisent une véritable concentration économique avec tous les avantages qu'elle comporte. Mais l'Etat est souvent incapable de constituer, à lui tout seul, de grosses entreprises et d'accumuler des capitaux importants. « L'Etat tout seul ne peut faire grand'chose pour le développement de ces services parce qu'il ne dispose pas de capitaux à destiner à ces entreprises ; le particulier capitaliste ne peut entreprendre tout seul parce qu'il n'a pas l'apport de l'Etat » (1). Grâce au nouveau système, la concentration devient possible pour l'Etat. D'ailleurs, il découle de ce fait une autre conséquence, celle d'encourager l'économie privée. Un certain nombre d'entreprises font l'objet d'un monopole d'Etat. Les particuliers ne participent pas à ces entreprises exploitées en régie. Voilà donc un domaine d'activité qui

(1) Athanasovici, discours Ch. des Députés, 1923-24. M. O. III, pp. 2388-2397.

leur est interdit. D'autre part, l'Etat possède souvent des fortunes immenses qui ne demandent qu'à être exploitées. Or l'Etat ne dispose pas des capitaux nécessaires pour la mise en valeur. Comme il ne veut pas concéder l'exploitation de ces biens, car il en résulterait pour le concessionnaire un avantage immérité, il s'associe l'initiative privée. Le champ d'activité de cette initiative privée devient, d'un seul coup, plus large. Les conséquences ne se limitent pas là. L'Etat aura trouvé de ce chef l'occasion de mettre en valeur ses richesses inexploitées jusqu'à présent. Les capitalistes privés trouvent un bon placement sans trop gros risques. La main-d'œuvre trouve de nouveaux débouchés. L'économie générale en profite, ce qui se répercute sur les finances de l'Etat, car, finalement, il aura un double avantage : celui de toucher une part de bénéfices de la nouvelle exploitation et celui d'augmenter ses ressources fiscales.

Un autre avantage, aux yeux des partisans de la société d'économie mixte, a la plus haute importance. Dès son entrée dans la société, l'Etat ne se considère pas comme puissance publique, mais entend se soumettre en la matière aux règles du droit commun comme tous les autres collaborateurs privés. L'Etat renonce à ses droits d'exception, aux tribunaux administratifs. Ceci est très important puisque c'est la seule façon d'indiquer aux capitalistes privés la volonté de l'Etat de se placer sur un pied d'égalité avec eux. Le droit commercial est ainsi appelé, par l'application des principes usuels, à régler les rapports entre les deux catégories de sociétaires — Etat et particuliers — et entre l'Etat en tant qu'actionnaire de la société d'économie mixte et les tiers.

La société d'économie est le procédé le plus souple

qui puisse être imaginé pour l'intervention de l'Etat en la matière. Tandis que dans les systèmes de régie directe ou adoucie, l'Etat est seul à prendre des risques, grâce à la nouvelle formule, l'Etat peut accorder à l'entreprise une aide financière proportionnée à l'utilité de celle-ci, et proportionner sa participation à l'intérêt qu'il apporte à l'affaire. « Aucun autre mode de contrôle de l'Etat ne saurait autant que celui-ci se plier aux exigences de la vie des sociétés commerciales, aucun ne saurait mieux leur laisser la liberté dont il est indispensable qu'elles jouissent pour pouvoir prospérer, tout en conservant autant que nécessaire les droits de la puissance publique » (1).

Cette souplesse de la société d'économie mixte permet à l'entreprise de donner une plus grande confiance aux particuliers et les incite à participer à sa création. Il en résulte que l'Etat profitera des capitaux privés, et aussi de l'esprit d'initiative privé et de toutes les qualités industrielles et commerciales dont font preuve les particuliers. Cette forme est la plus rapprochée des entreprises privées; elle a pour « but ouvertement proclamé de poursuivre le maximum de profits, ce qui est l'essence du principe capitaliste comme d'ailleurs du principe fiscal » (2).

Ainsi rapprochée des principes qui gouvernent les entreprises privées, elle profitera donc de tous les avantages qui font la supériorité de celle-ci. La direction de l'entreprise est assurée par des directeurs maîtres et responsables dans les domaines qui leur sont confiés. La liberté d'action et la responsabilité les caractérisent, car ce n'est pas une « succession de collègues et de commissions irresponsables

(1) Pader, *op. cit.*, p. 11.

(2) Astruc : *Les transformations récentes du régime financier des exploitations industrielles de l'Etat en France*. Thèse, Paris, 1928, p. 7.

et incompetents qui assument cette direction ». Ses directeurs sont des hommes de métier qui ont été longuement préparés à leurs fonctions, soit en gravissant les degrés de l'entreprise dont ils prennent la direction, soit par l'exercice de fonctions analogues dans d'autres entreprises, soit enfin par une collaboration avec le chef qu'ils ont remplacé (1).

La politique et tous les maux qu'elle entraîne sont donc éloignés de la direction de l'entreprise. La compétence prend la place. Il s'ensuit une grande stabilité résultée non point d'un statut favorisant le manque d'initiative, mais basée sur la conscience des assemblées générales — qui nomment les directeurs et les membres du conseil d'administration — que leurs intérêts sont bien gardés.

D'autre part, aucune autre forme d'organisation et d'exploitation des entreprises et richesses publiques ne saurait permettre la conservation de tous les bons côtés d'une exploitation privée, condition essentielle du succès. Les systèmes de la plus large autonomie permettent de donner aux entreprises la forme et les procédés des entreprises commerciales mais ils n'arrivent pas à lui donner une direction commerciale. L'âme de l'entreprise privée, l'entrepreneur, compétent et intéressé au succès financier, leur fait défaut. La société d'économie mixte permet à elle seule d'éviter le double péril du manque d'intérêt (existant dans la régie intéressée et faisant défaut dans les systèmes autonomes) et des procédés commerciaux (applicables aux régies autonomes mais inexistants dans les régies intéressées).

Direction commerciale, procédés commerciaux sont les

(1) Zwahlen, *op. cit.*, p. 60.

avantages de la société d'économie mixte. Ce n'est pas tout. La forme la plus fréquemment adoptée pour les sociétés d'économie mixte, est celle de la société anonyme. Cette formule a, elle aussi, des avantages indéniables tels que la limitation de la responsabilité des membres à leur apport social, la facilité de transmission des parts sociales, l'existence d'un organe qui permet la manifestation, l'opposition et la conciliation des intérêts les plus opposés. La société d'économie mixte ne se contente pas de garder les avantages des sociétés privées. Elle veut bénéficier également des avantages de la régie. Et elle y réussit car, grâce à elle, l'Etat se réserve « la possibilité d'exercer par une action directe, son rôle de dirigeant de l'économie nationale, et en plus lui donne la possibilité de mettre ses biens en valeur, aux conditions optima de chaque instant, en obtenant en échange, quantitativement et qualitativement, la plus grande valeur » (1). L'existence des administrateurs nommés par l'Etat, et du commissaire du gouvernement, sauront faire bénéficier l'entreprise ainsi organisée de la première qualité des entreprises d'Etat, celle d'être soumises à un contrôle des plus étroits. Et tout ceci sans en avoir les inconvénients, parce que « tous les inconvénients signalés : lenteur bureaucratique, irresponsabilité, non productivité, disparaîtront dans une bonne mesure si l'on confie la gestion de ces services à une entreprise mixte où les formes traditionnelles privées viendront apporter plus de souplesse, plus d'intérêt, plus d'économie dans la gestion, où la participation des intéressés, des particuliers, des particuliers plus spécialement, permettra

(1) Disesco, rapport au Sénat. *Déb. Parlem.*, 1923-24. M. O. III, pp. 1129-1134.

de diriger l'entreprise vers des fins qui servent mieux que les appétits égoïstes » (1).

La société d'économie mixte est supérieure à toutes les formes d'organisation des entreprises d'Etat. Celles-ci restent toujours sous l'arbitraire de l'Etat, et aucune garantie ne saurait être prise contre les mesures qu'il viendrait à prendre, soit en faveur des ouvriers, soit en faveur des consommateurs. Tout le succès de l'entreprise est compromis de la sorte. Le danger est inexistant dans les sociétés d'économie mixte car les droits de l'Etat sont limités par les lois générales du pays. Une telle mesure ne toucherait l'entreprise ainsi organisée que si elle avait un caractère général et applicable à toutes les entreprises privées. L'Etat patron de la société d'économie mixte n'est pas libre comme il l'est en cas de régie. La formule dont nous parlons oblige l'Etat à participer avec des apports réels. C'est là une condition indispensable parce que les capitalistes privés n'admettraient jamais une collaboration et un partage des bénéfices avec une personne dont l'apport serait fictif.

Il est nécessaire que l'Etat collabore avec les particuliers, surtout dans les sociétés pour l'exploitation de gisements miniers ou pétrolifères, car « il bénéficie de toutes les chances sans avoir aucun risque » (2). Généralement, les capitaux investis dans ces entreprises sont des capitaux privés, parce que l'apport de l'Etat est le plus souvent en nature. Il bénéficie des bons résultats sans courir de risque, car sans ces capitaux privés les biens de l'Etat resteraient inexploités.

(1) G. Platon : *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*. Thèse, Paris, 1925, p. 169.

(2) Constant Georgesco : *Discours à la Chambre des Députés*, 1923-24. M. O. III, pp. 2267-2274.

Un dernier avantage extrêmement important de la société d'économie mixte est que, en delà de son apport, l'Etat ne répond pas des dettes de la société. L'organisation sous la forme des sociétés anonymes permet la séparation complète du patrimoine de l'Etat d'avec celui de la société. Celle-ci, au moins dans la forme, donnera l'illusion d'une affaire complètement indépendante de la personne de l'Etat. « Son crédit reste intact, le budget est établi sur des bases sûres, n'étant pas soumis aux fluctuations, du paiement surtout de sommes imprévues provenant de l'enchérissement de la matière première, de l'augmentation des salaires, etc... » (1).

Par contre, la société d'économie mixte a été beaucoup critiquée.

1) « La nouvelle formule instaure l'Etatisme » (2). La société d'économie mixte permet à l'Etat de s'immiscer dans le fonctionnement des entreprises privées. Il le fait de la façon suivante : au début, il se contente d'accorder aux sociétés privées des subventions. Plus tard, il intervient et exige un contrôle pour s'assurer de la destination donnée aux sommes allouées. Jusqu'ici son rôle est assez réduit, mais il pénètre lentement dans la gestion même de l'entreprise. Dès que l'Etat reçoit, en échange de son soutien financier, une place dans le conseil d'administration, son immixtion devient de plus en plus effective. L'Etatisme se réalise donc d'une façon lente. Ceci pour les entreprises qui jusqu'alors avaient été laissées à l'initiative privée.

Pour les entreprises destinées à mettre en valeur des

(1) Constant Georgesco, *idem*.

(2) P.-O. Lapie : *Les entreprises d'économie mixte*. Thèse, Paris, 1925, p. 132.

richesses appartenant à l'Etat, la procédure est différente. Dans presque toutes les lois et statuts, il est prévu qu'à l'expiration du délai d'existence de la société, tous les biens immobiliers retourneront à l'Etat. Les particuliers se voient restituer leur mise mais l'Etat reste propriétaire de tous les investissements.

La formule de la société d'économie mixte prépare les monopoles d'Etat. Ce qui est plus grave encore, c'est que l'Etat cache souvent sous la forme de la société mixte un étatisme existant. Il entre en concurrence avec l'industrie privée, sur deux terrains : le terrain économique et le terrain financier. Sur le terrain économique, par le déversement sur le marché de produits qui, s'ils ne font pas l'objet d'un monopole, bénéficient de la production en grand, de la concentration économique. Sur le terrain financier par des émissions considérables d'actions et obligations qui « font une concurrence redoutable aux émissions des entreprises industrielles privées. Celles-ci ont déjà bien assez à souffrir d'autres émissions d'Etat, occultes elles aussi ; celle des grandes compagnies de chemin de fer par exemple. Il est à craindre que les entreprises privées, laissées à leurs propres ressources, ne végètent un temps ; puis, pour ne pas disparaître, elles entreront dans une entente dirigée par la société mixte concurrente, ou dans la société mixte elle-même » (1).

2) C'est la déchéance du capitalisme et de l'individualisme libéral. L'autonomie, la libre autorité du chef d'entreprise sont supprimées presque complètement. La nouvelle formule met à la place « une sorte de socialisme collectiviste, compromis entre le socialisme d'Etat, le socia-

(1) Lapie, *op. cit.*, p. 133.

lisme des producteurs et le socialisme des consommateurs » (1).

3) La société d'économie mixte a également subi des critiques qui ont mis en relief les difficultés d'ordre juridique que soulève la nouvelle formule. M. Truchy a montré dans une communication à la Société d'Economie Politique les grands problèmes qu'elle soulevait.

a) Il a été dit que la société mixte contrevient aux principes du droit public.

b) Il a encore été dit que les règles les plus essentielles des sociétés anonymes étaient en opposition complète avec le rôle que l'Etat entend jouer comme actionnaire et administrateur pour la défense des intérêts généraux.

Nous ne discuterons pas ces problèmes, ce serait sortir de notre sujet. MM. Pader, Lapie, Chéron, James, Zwahlen leur consacrent un large examen (2).

4) Il y a un grand défaut à la société d'économie mixte, la rançon de ce que ses partisans appellent : la souplesse de la société d'économie mixte. C'est sa grande instabilité. Nous revenons sur ce qui a été dit à l'occasion de la discussion de la détermination des droits et attributions des représentants de l'Etat et des intérêts privés. La société d'économie mixte met en présence deux parties qui, quoi que l'on dise, n'ont pas les mêmes intérêts : collectivité publique et capitalistes privés. L'équilibre des influences doit être le résultat d'une analyse extrêmement attentive, car, à la moindre inattention dans la détermination de leurs étendues respectives, il est rompu. Une faute ori-

(1) Platon, *op. cit.*, p. 131

(2) Chéron, *op. cit.*, pp. 39-100 ; Lapie, *op. cit.*, pp. 140-169 ; Platon, *op. cit.*, pp. 133-166

ginelle peut transformer la société d'économie mixte en une régie déguisée ou en une entreprise privée.

Il semble d'ailleurs que, à la longue, le résultat soit toujours le même. Comme il est très difficile de déterminer dans la loi ou les statuts toutes les circonstances qui pourraient intervenir pendant leur application, des difficultés surgiront et l'équilibre sera rompu. A ce moment, la société d'économie mixte aura vécu. Elle s'évade du cadre qu'on lui avait réservé. Ce qu'elle en devient alors n'est pas en question ici. Nous ne pouvons constater qu'elle a disparu.

5) Un grand inconvénient de la société mixte est celui de rendre possibles des conflits entre les deux catégories d'actionnaires : collectivités publiques et capitalistes privés. Ils n'ont pas le même but. Les buts qu'ils poursuivent sont, sur certains points, opposés. D'où une série de conflits entre les deux parties, conflits qui seront nuisibles aux intérêts de la société. Ils sont d'autant plus dangereux que la pénétration des idées démocratiques a pour conséquence la recherche par les gouvernants de la popularité par un abaissement continu des tarifs ou l'augmentation des traitements du personnel, c'est-à-dire la disparition complète du profit. Si, pour l'Etat, la perte ne paraît pas très grave, elle ne l'est que trop pour les capitalistes privés.

L'institution du commissaire du gouvernement ne saurait être suffisante pour empêcher que ne se produisent de pareils faits préjudiciables à la marche de l'entreprise.

6) Il y a encore un danger, le favoritisme, lequel est encore plus redoutable pour les collectivités locales que pour l'Etat. Il est à craindre, en effet, que les représentants

des collectivités publiques ne soient choisis suivant des considérations autres que leur capacité.

L'objection ne paraît pas très sérieuse. Les membres des conseils d'administration seront, en majorité, nommés par les actionnaires privés. La vraie charge de la direction tombera sur eux. Le rôle des administrateurs nommés par les collectivités publiques étant, en fait, diminué, réduit à une certaine action négative d'opposition aux décisions du conseil, leur incapacité devient moins redoutable. D'autre part, on peut toujours espérer que les autorités supérieures, auxquelles feraient appel les représentants privés, imposeraient à leur mandataire une attitude plus conforme aux intérêts de la société. La faute commise serait réparée, bien qu'il vaille mieux ne rien faire que d'être obligé de réparer.

7) C'est M. Dolbeau, qui présente l'association de l'Etat avec les particuliers comme un acte dangereux. Il se demandait ce qui se passerait si l'Etat était appelé à sauver de la faillite une exploitation en mauvaise posture. « Si on appelle à l'Etat le troisième quart au cours de l'exercice, et qu'on n'ait pas prévu ce paiement au budget, il n'y aura pas de crédit » (1).

8) La société d'économie mixte présente certains dangers au point de vue financier. Il est à craindre que les collectivités publiques n'apportent dans les sociétés qu'elles constituent, plus qu'il n'est nécessaire, puisque les sommes qu'elles investissent dans l'entreprise proviennent de l'argent des contribuables. Il est également à craindre qu'elles n'attachent trop d'importance aux entreprises

(1) Dolbeau. *Journal des Economistes*, mars 1923, p. 362.

créées et ne surchargent les contribuables afin de mieux doter la société. Les conséquences seraient très graves, puisque les entreprises disposeraient de trop de capitaux, tandis que d'autres branches de la vie économique en souffriraient. Voilà pourquoi il est nécessaire de limiter les droits de création des sociétés d'économie mixte, ainsi que le droit des collectivités publiques de faire des apports en numéraire. La stricte observation de ce principe rendrait sans objet la critique qui vise les possibilités de perte pour la collectivité publique. En effet, la contre-partie de toute participation aux bénéfices est la perte. Mais celle-ci ne peut pas être dangereuse si l'Etat a agi avec prudence. S'il s'est contenté des apports en nature, et qu'il ait prévu la clause du retour des biens, pas une faillite de la société ne le touche. Il rentre en possession de ses biens et son crédit reste intact puisque la société est séparée du budget général et que les pertes sont supportées par les particuliers.

CHAPITRE VII

La régie coopérative

Les bouleversements politiques, économiques et sociaux de la première moitié du siècle précédent donnèrent naissance à bien des institutions encore inconnues jusque-là. On doit citer parmi celles-ci la « Société des Equitables pionniers » formée en 1844 dans la ville anglaise de Rochdale par vingt-huit tisserands.

Qu'était-ce que cette société ? Le manifeste qu'ils publièrent à cette date nous renseignera.

La Société a pour but de réaliser un avantage pécuniaire et d'améliorer la condition individuelle et sociale de ses membres en réunissant par épargne un capital divisé en actions de 1 livre sterling et avec l'intention de mettre en pratique le plan suivant :

Ouvrir un magasin pour la vente de denrées alimentaires, vêtements, etc. ;

« Acheter ou construire des maisons pour ceux de ses membres qui désireront s'aider mutuellement pour améliorer les conditions de leur vie domestique et sociale ;

« Entreprendre la fabrication des articles que la Société jugera convenable de produire pour fournir du travail, etc... »

C'est cette société des pionniers de Rochdale qui, sans être la plus ancienne, est considérée comme l'ancêtre du mouvement coopératif dans le monde.

Malgré ses origines si modestes, la coopération a connu depuis, un essor formidable. Dans une conférence faite en 1889, M. Charles Gide exprimait l'espoir que l'instauration

progressive de la République Coopérative n'était pas éloignée.

Aujourd'hui, 50 ans après, rien ne nous indique, que les prévisions de M. Gide soient en passe de devenir des réalités. Une certaine déception est même à enregistrer. Cependant ces milliers de coopératives avec leurs millions de membres et leurs milliards de chiffres d'affaires demandent examen.

« Les coopératives sont des associations formées par un nombre illimité de personnes qui se proposent la réalisation de certains buts communs à l'aide d'une entreprise économique commune » (1), ou, suivant M. Ansiaux, « Coopératives » sont des associations nombreuses et généralement prospères dont l'activité a pour objet l'achat en commun de marchandises variées revendues aux affiliés au prix courant du commerce, mais avec ristourne de bénéfice à ces affiliés, en fin d'exercice, au prorata de la somme de leurs achats respectifs » (2).

Les principes que l'on trouve à la base de toute coopérative sont les suivants :

*a) Confusion de la qualité d'usager
et de la qualité d'actionnaire ou entrepreneur*

Les usagers d'un service doivent arriver, un jour, à posséder la totalité des entreprises de production et de transports. En effet, tout le monde est consommateur et a, par conséquent, intérêt à ce que le prix de vente des produits diminue.

(1) I. Raducano : Exposé des motifs à la loi pour l'organisation de la coopérative, *Déb. Parlem.*, 1928-29. M. O. III.

(2) M. Ansiaux : Régies coopératives, *Rev. Ec. Int.*, juin 1929, pp. 580-588.

Il est dangereux de laisser la fixation du prix de vente à l'entrepreneur capitaliste ou aux syndicats ouvriers car ces derniers tendraient à relever les salaires et seraient conduits à réduire la production pour vendre plus cher.

b) Ristourne en fin d'année au prorata des achats

La différence fondamentale d'avec l'entreprise capitaliste est que la coopérative ne cherche pas à réaliser des bénéfices. Ce n'est pas qu'elle vende exactement au prix de revient. Non, le prix de vente est un peu plus élevé afin de permettre la constitution d'un fonds de réserve et le paiement d'un intérêt fixe au capital-actions. Si après cette opération, il reste encore une certaine somme, la société coopérative ne distribue pas de dividendes. Le restant est distribué aux membres, non en raison du capital souscrit, mais au prorata des affaires faites avec la coopérative. Ceci équivaut, en fait, à moins payer les marchandises ou services reçus.

*c) Une seule voix par actionnaire
aux assemblées générales*

La coopérative fait application des principes démocratiques en appliquant strictement l'idée : un membre, une voix. La coopérative est ainsi une association de personnes et non pas de capitaux.

d) Principe de la perte ouverte

Toute personne qui souscrit une action dans la coopérative devient membre de celle-ci. C'est une modalité

indispensable pour arriver à l'extension générale des coopératives.

Le domaine d'application de la coopération est très divers. Une classification serait extrêmement difficile, si quelques traits communs ne venaient à notre secours. M. James considère comme trait caractéristique « la tendance à l'élimination d'intermédiaires considérés à tort ou à raison comme inutiles et notamment d'intermédiaires capitalistes » (1).

Il existe différents types de coopératives :

1) Coopératives de consommation, dans lesquelles les consommateurs s'associent en vue de se procurer directement chez le producteur et sans le concours des intermédiaires, des denrées alimentaires ou vêtements. Les associés entrent dans la coopérative non pas en tant que professionnels mais en leur qualité de consommateurs. L'intermédiaire éliminé est le marchand de gros et de détail.

2) Des ouvriers s'associent en vue de vendre au public les produits de leur travail ; dans leur association, ils entrent directement en contact avec les acheteurs sans que l'entreprise ait à sa tête un patron ; cette fonction est remplie par un gérant. C'est la coopérative de production.

3) Il y a enfin, des associations formées par des professionnels se réunissant en vue de l'accomplissement en commun d'opérations les intéressant dans l'exercice de leur métier. Rentre dans cette catégorie une infinité de coopératives dont le nom est indiqué par le service économique auquel elles pourvoient : coopératives de vente, de crédit, d'assurances, etc...

C'est l'application des principes coopérateurs que

(1) James E., *op. cit.*, p. 246.

M. Bernard Lavergne a cru découvrir dans certaines institutions créées par les collectivités publiques ou avec leur appui. M. Lavergne (1) commente ainsi ce fait nouveau :

« En Belgique, dès 1860 et 1884, tout récemment, pendant et depuis la guerre en France, en Italie surtout, en Belgique encore se sont constituées, avec l'appui des pouvoirs publics, de grandes, parfois de gigantesques entreprises coopératives mais, au lieu d'avoir pour domaine le commerce de détail et, accessoirement, la production de divers objets d'usage courant, les nouvelles entreprises posent leurs assises d'emblée en pleine grande industrie. »

Encouragé par sa découverte, M. Lavergne a dégagé une théorie de « la régie coopérative ». Certains auteurs (2) doutent que les entreprises dans lesquelles M. Lavergne voyait des régies coopératives soient basées sur les principes coopératifs. La théorie resterait donc dépourvue de la base que son auteur lui a attribuée. Pour nous, quel que soit le résultat de cette controverse quant à l'existence ou à l'absence des principes coopératifs dans les sociétés étudiées par M. Lavergne, un fait certain reste acquis : l'auteur de la loi roumaine du 16 mars 1929 pour l'organisation et l'administration sur les bases commerciales des entreprises publiques, consacre la septième partie à « la régie coopérative ». La régie coopérative n'est pas simplement une construction théorique, elle est aussi une réalité. Aussi avons-nous à étudier dans ce chapitre la théorie de la régie coopérative et plus loin, comment le législateur roumain a su la réaliser.

A quoi reconnaît-on une régie coopérative ? Il y a cinq critères de distinction :

(1) B. Lavergne : *L'Ordre Coopératif*. Paris, Alcan, 1926, p. 123.

(2) M. Ansiaux, *op. cit.*

1) *La régie coopérative doit sa création à une décision des pouvoirs publics*

La base de sa création est une loi, un décret ou un arrêté, quelle que soit l'autorité dont ils émanent : autorité centrale, départementale ou communale.

« La régie coopérative suppose un concours positif, une intervention des pouvoirs publics résultant d'une décision prise par eux » (1).

Les pouvoirs publics peuvent intervenir dans la régie coopérative de trois façons :

a) Avec concession de leur part et sans participation. L'autorité publique cède à une coopérative libre, sur la base d'un cahier des charges, l'exploitation d'une richesse naturelle. L'autorité concédante n'est pas membre de la nouvelle régie. Dans ce système, les rapports entre la puissance publique et la coopérative sont des rapports de concédant et de concessionnaire. Dans sa structure interne, la coopérative est soumise à la législation coopérative du pays.

b) Avec concession des pouvoirs publics et leur participation. Dans la nouvelle forme de régie coopérative, la différence d'avec la précédente consiste en ceci que l'autorité publique participe à la constitution du capital et à la gestion de l'entreprise. Elle entend se soumettre, pour sa mise, aux principes coopérateurs.

c) Avec participation des pouvoirs publics et sans constitution octroyée. Le cas est très simple puisqu'il se forme une association soumise aux principes coopérateurs étudiés ci-dessus, en vue de l'exploitation d'un commerce ou d'une industrie.

(1) Lavergne, *op. cit.*, pp. 189-209.

2) *Indépendance autant dire complète de la régie coopérative vis-à-vis des pouvoirs publics, ses actionnaires*

Cette indépendance se manifeste tant dans le domaine financier que dans le domaine administratif.

Tous les membres de la régie coopérative sont tenus de faire honneur à leurs engagements. Seulement, au cas où la régie coopérative se trouverait en mauvaise situation, les autorités publiques n'auront rien à verser au delà de leur apport. C'est la régie elle-même qui ferait appel à l'emprunt, à moins qu'elle ne se décide à augmenter le prix de vente de ses produits. Par contre, la régie coopérative garde par devers elle le bénéfice réalisé, les actionnaires n'ayant droit qu'à un intérêt fixé à l'avance. Les finances publiques sont donc complètement indépendantes des finances de la régie coopérative, différence fondamentale d'avec le système des régies publiques ou autonomes.

L'indépendance commerciale et industrielle est assurée grâce à l'attribution au conseil d'administration des pouvoirs les plus étendus. C'est lui qui décide, par exemple, du choix et de la rémunération du personnel à l'exclusion totale des pouvoirs publics.

3) *Les actionnaires de la Régie coopérative sont tous des consommateurs directs ou indirects de ses propres produits*

Il n'y a pas de difficulté quant aux associés individuels de la régie coopérative. Ils sont des consommateurs directs. Les autorités publiques actionnaires le sont également dans le cas, par exemple, d'une régie coopérative pour la distribution d'électricité. Elles le sont indirectement.

tement en tant que représentants des intérêts de la collectivité en cas de constitution d'une régie coopérative pour le transport en commun.

« C'est surtout à titre de représentant de toutes les classes de la nation et comme arbitre des différends qui se peuvent élever entre diverses régions territoriales ou différents groupes sociaux qu'il se doit à lui-même de participer à la régie » (1).

4) *Principe de la perte ouverte*

Sur ce point la régie coopérative ne se différencie nullement des autres coopératives.

5) *Principe de la ristourne aux acheteurs ou du versement au fonds de réserve*

Nous avons dit à l'occasion de l'analyse du second principe de la régie coopérative, qu'elle garde par devers elle les bénéfices réalisés. Deux destinations peuvent être données, comme dans toutes les coopératives : versement au fonds de réserve et ristourne aux actionnaires en raison de la quantité des opérations faites avec la régie coopérative.

De tous les principes qui se trouvent à la base des coopératives libres, la nouvelle formule exclut le principe : un actionnaire, une voix. Voici comment M. Lavergne justifie cette différence :

« ... il serait impossible que l'Etat qui représente la nation toute entière ne dispose pas dans la régie coopéra-

(1) *Idem*, p. 205.

tive d'une plus forte influence que celle commune de 2.000 âmes ou même que la plus grande des communes de France, la capitale. L'inégalité du nombre de voix d'un actionnaire à l'autre doit correspondre ici à l'inégalité de leur rôle et de leur importance réels » (1).

Les régies coopératives dont nous venons d'indiquer les principes de base sont des entreprises commerciales. Elles se distinguent des autres entreprises capitalistes par le fait qu'elles ne recherchent pas la réalisation de bénéfices. Cependant, elles leur ressemblent sur certains autres points.

L'administration de la régie est confiée à un conseil d'administration. M. Lavergne voudrait que les membres du conseil fussent désignés par les pouvoirs publics actionnaires à raison de 2/5, deux autres cinquièmes seraient choisis par les groupements ayant la personnalité juridique et comprenant les consommateurs des produits de la société. Le dernier cinquième serait réservé au haut personnel et aux représentants de la main-d'œuvre.

Le conseil d'administration choisit le personnel, règle sa rémunération et les conditions du travail du personnel supérieur des techniciens, ingénieurs et ouvriers.

Il a seul qualité pour représenter la régie, et décide de l'établissement des tarifs. C'est une condition essentielle pour assurer l'indépendance de la régie coopérative. La rémunération des membres du conseil consiste en une part annuelle fixe et en un pourcentage sur les bénéfices nets de la régie coopérative. En vue de s'assurer la collaboration loyale de son personnel, la régie peut attribuer au personnel supérieur, collectivement, une faible part du profit

(1) *Idem*, p. 208.

net annuel, et aux membres du personnel une prime individuelle, en rapport avec leurs efforts respectifs. La loi et les statuts doivent interdire l'attribution aux actions souscrites d'un intérêt supérieur à 6 ou 7 % du capital effectivement versé. Toute autre attribution occulte enlèverait à la régie son caractère coopératif.

Les moyens financiers de la régie coopérative sont constitués par les actions souscrites par ses membres. Qu'elles s'acquittent au comptant du montant de leurs actions ou par versements successifs, les collectivités publiques et les chambres de commerce doivent émettre des emprunts obligatoires en vue de la souscription à leur part de capital.

En plus, la régie coopérative peut emprunter pour augmenter ses moyens financiers, comme toute société commerciale.

Quels avantages pourrait présenter la régie coopérative comme mode d'exploitation des entreprises et richesses publiques ?

Elle est supérieure, dit-on, aux exploitations industrielles en régie directe et même à celles jouissant d'une certaine autonomie.

« L'Etatisme est un régime désastreux, car il aboutit
« toujours, en dépit des mots et des précautions employés,
« à confier l'exploitation économique à des agents que des
« biens réels, sinon constants, subordonnent aux pouvoirs
« publics » (1).

Même lorsque les entreprises d'Etat jouissent de l'autonomie, celle-ci n'est pas réelle mais simplement fictive.
« Jusqu'ici toutes les tentatives faites pour séparer l'Etat

(1) *Iâem*, p. 577.

entrepreneur de l'Etat détenteur de la force publique avaient misérablement échoué : d'une part la gestion commerciale des entreprises d'Etat n'est pas devenue meilleure et, par ailleurs, l'Etat entrepreneur n'a pas cessé d'être influencé, dominé même par l'Etat puissance publique » (1).

L'indépendance financière doit aussi être réelle ; or le système du versement des bénéfices au budget général et du soutien par le budget général des entreprises déficitaires leur enlève toute indépendance.

Tous ces défauts n'existent pas dans les régies coopératives. Leur administration est entièrement indépendante, ses finances le sont également. Autant de raisons de succès.

« Une des vertus essentielles du régime coopératif dans l'ordre de la production industrielle et non du commerce est, sinon de condamner, un moins d'amener le plus souvent, l'entreprise à transformer en épargne et en capitaux industriels la majeure partie de ses gains, abstraction faite d'une petite part du profit social qui pourra aller aux œuvres d'intérêt général ou corporatif intéressant le personnel de la régie » (2).

La régie corporative présente l'avantage immense d'associer les qualités des entreprises privées, libre initiative et responsabilité directe du chef d'entreprise, à la puissance financière des pouvoirs publics.

Complètement autonomes, indépendantes financièrement, les régies coopératives sauront toujours se donner le chef d'entreprise le plus capable. Une des causes du succès de nombre de régies consiste dans le fait que les

(1) *Idem*, p. 556.

(2) *Idem*, p. 573.

conseils d'administration ont su choisir comme directeurs, des hommes de réelle valeur. Si, au contraire le conseil d'administration dirige l'entreprise sur une mauvaise voie, la solution radicale c'est le changement du conseil. Débarassée de toute considération politique, l'assemblée générale n'hésitera pas. Et ce n'est pas peu de savoir que les régies coopératives sont mieux protégées que n'importe quelle autre forme d'exploitation des entreprises et richesses publiques contre l'ingérence des pouvoirs publics.

On peut reprocher à la régie coopérative les mêmes défauts qu'à toute société basée sur les principes coopérateurs. La foi, le rôle, le désintéressement diminuent au fur et à mesure que l'entreprise devient plus vaste. Ce que la coopérative gagne en étendue, elle le perd en intensité.

La gestion des entreprises coopératives doit la plupart du temps être donnée à un gérant parce que les sociétaires ne peuvent pas renoncer à leurs occupations. Celui-ci doit être soumis à un contrôle assez sévère tout en conservant une large liberté d'action. Ces difficultés n'ont pu être vaincues qu'en faisant appel aux procédés des sociétés capitalistes. La régie coopérative a été trop peu appliquée pour qu'il soit possible de se rendre vraiment compte de sa valeur réelle. Toutefois, bien que son développement soit à souhaiter, elle nous paraît plutôt condamnée à végéter. Il y a à sa base quelques principes qui la mettent en contradiction avec certaines idées politiques de notre temps.

Grâce aux idées interventionnistes, nous voyons difficilement un Etat renoncer à ses droits d'immixtion dans la gestion de la régie coopérative. Au contraire, les gouvernements, soutenus par les masses, cherchent à s'em-

parer de plus en plus de domaines d'activité économique qui, jusqu'aux derniers temps, paraissaient réservés à l'initiative privée. Les détenteurs de l'autorité publique essaieront de pénétrer plus solidement dans la gestion des entreprises publiques et privées et d'introduire dans les conseils, des représentants des ouvriers. Représentants des ouvriers et autres travailleurs, auxquels on a dit qu'ils sont les vrais propriétaires des moyens de production, les gouvernements se démentiraient eux-mêmes s'ils aidaient le développement des régies coopératives pour qui l'entreprise « est la propriété non du personnel mais des usagers ».

Il y a bien des considérations politiques dans le choix des formes d'exploitation des entreprises publiques. Actuellement les régies coopératives n'ont pas la politique de leur côté.

DEUXIÈME PARTIE

La législation roumaine

Titre 1^{er} — Le projet des ingénieurs

A la suite de la grande guerre, la Roumanie se trouvait, bien qu'agrandie, dans une situation économique des plus mauvaises. Ce n'était d'ailleurs pas une exception puisque toutes les nations, qui avaient participé au conflit, avaient souffert comme elle. Evidemment, d'un pays à un autre, les circonstances variaient suivant la situation économique qu'ils avaient eue auparavant. La Roumanie, pays neuf, présentait de ce fait un inconvénient et un avantage. L'inconvénient consistait en ce que la fortune mobilière et industrielle n'ayant pas eu le temps de se former, était assez réduite. L'avantage de la Roumanie était dû aux grandes richesses naturelles du pays, dont une bonne part étaient la propriété de l'Etat.

La guerre terminée, il fallait procéder à l'organisation ou plutôt à la réorganisation du pays. Dans cette direction, les richesses faisant partie du domaine de l'Etat ne pouvaient être méconnues par les dirigeants de la vie économique roumaine. C'est ce qui explique qu'au congrès des industriels roumains qui se tint à Bucarest au mois de janvier 1921, un mémoire fut présenté qui souhaitait que l'Etat s'intéresse aux entreprises de mise en valeur de la richesse nationale. Ce mémoire était dû aux efforts de

deux ingénieurs, M. Constantinesco et M. Pesseacov et de M. Alex. Velesco (1).

C'est cet avant-projet qui constituera le point de départ de notre étude. Il a fait l'objet d'une communication de M. Constantinesco au congrès de l'Association générale des Ingénieurs de Roumanie, qui a eu lieu entre les 9 et 12 octobre 1921 à Jassy.

Il peut, au premier abord, paraître curieux d'essayer d'analyser un projet qui remonte à 18 ans et qui n'a même pas été réalisé.

Nous nous voyons cependant obligé de nous y attarder pour une double raison :

a) C'est le premier essai qui ait été fait dans notre pays, pour une réglementation d'ensemble du problème qui nous occupe. Jusqu'à cette date, aucune loi n'avait envisagé toute la question de la réorganisation des richesses de l'Etat roumain.

b) En second lieu, l'analyse du texte du projet nous a permis de relever certaines idées qui passeront, plus tard, dans la législation roumaine. Sans anticiper sur ce qui va être dit dans la suite, nous mentionnons la création d'un conseil qui, sous diverses dénominations existera en Roumanie du 7 juin 1924 au 1^{er} juillet 1934.

Ainsi qu'il est dit dans l'exposé des motifs, l'avant-projet en question est destiné à permettre une exploitation rationnelle des biens appartenant à l'Etat et aux personnes juridiques de droit public (2). Les auteurs lui accordaient une très grande importance puisque, à leur avis, « la richesse du sous-sol et du sol de notre pays rendent pos-

(1) Ils avaient d'ailleurs reçu du Ministère de l'Industrie et du Commerce la mission d'établir cet avant-projet.

(2) Exposé des motifs. *Primul congres al inginerilor din România*. Vol. III, p. 189.

sible le rétablissement d'une situation économique prospère » (1).

Quels sont les principes que l'on peut dégager de l'étude de ce projet ?

1) L'esprit national et démocratique. Il n'est pas étonnant qu'au lendemain d'une guerre aussi atroce que le fut celle de 1914-1919, le projet de loi soit imprégné de cet esprit national, auquel s'ajoute l'idée démocratique.

L'alinéa a) de l'article 16 est net : « La moitié des actions souscrites doivent nécessairement être attribuées aux citoyens roumains ». De même, il est écrit à l'art. 17 que : « dans les entreprises en relation avec les intérêts nationaux, tout transfert d'actions peut être interdit pendant une certaine période ».

L'alinéa b) de l'art. 16 prévoit que « dans les limites possibles, les souscriptions de 1 à 10 actions ne seront pas réduites au moment de la répartition ».

De même : « au cas où les souscriptions initiales le permettent, personne ne pourra recevoir à la souscription publique une cote dépassant 1/100 de la cote réservée à la souscription publique si tout le capital ne dépasse pas 10 millions, et 1/250, au dessus de cette valeur ».

Etant donné que cette prescription sera prise en considération au cours des émissions ultérieures pour les nouveaux souscripteurs, nous pouvons affirmer la tendance démocratique du projet.

2) Le second caractère du projet est celui de la généralité. La loi serait destinée à servir de base à toutes les exploitations de l'Etat, quelle que soit leur nature. Nous discuterons à une autre occasion sur la question de savoir

(1) Ainsi, ils faisaient dépendre de l'exploitation rationnelle le rétablissement économique général. Cette vue large est digne d'être retenue.

s'il est bon d'avoir une loi générale ou bien des lois spéciales. Pour le moment, nous constatons que, dans l'esprit de ses auteurs, l'avant-projet était « destiné à servir de guide pour toutes les entreprises en participation, que le projet-type devait naturellement éviter les détails d'espèce, mais indiquer seulement les principes généraux et communs » (1).

3) L'idée directrice du projet était l'assurance en commun de l'intérêt public et privé, afin que de la collaboration respective, facilitée et réciproquement surveillée, on pût réaliser une solidarité d'énergie économique et sociale avec un caractère prononcé de nationalisme.

4) Désir de stimulation des énergies et des initiatives individuelles par l'octroi d'un droit de préférence de « un quart du capital social en numéraire », après déduction de la cote de l'institution participante, « à ceux qui avaient découvert la source d'énergie à exploiter ».

5) Nécessité d'une loi. Malgré l'existence de la loi générale, l'art. 2 prévoit en plus à l'alinéa 2 :

« Toute exploitation en régie, concession ou participation de la richesse appartenant aux personnes juridiques de droit public ou d'utilité publique de même que toute prolongation de concession sera faite en vertu d'une loi... »

Ceci pourrait faire double emploi avec la loi générale, si ses auteurs n'avaient prévu que la loi générale ne devait être rien d'autre qu'un statut-type, et que cette « réglementation peut être différente, suivant la nature de l'entreprise et des circonstances. Une raison qui militait en faveur de cette attitude prudente des auteurs consistait en leur désir de concilier le droit du Parlement d'inter-

(1) *Idem, idem*, p. 192.

venir à toutes les occasions et de faire bénéficier l'Etat et les communautés publiques, des améliorations que l'expérience apportera continuellement en matière de législation (1).

Mais, de quel système s'agit-il ? Du système de la société d'économie mixte, car, après avoir passé en revue les avantages et les inconvénients de la régie directe et de la concession, les auteurs du projet avaient accordé leurs préférences au système de la société d'économie mixte qui commençait à cette époque à être en vogue.

La première constatation à faire, c'est que la loi n'impose pas l'emploi du système, mais se borne simplement à autoriser des organes centraux de l'administration des biens du domaine privé de l'Etat, des départements et des communes, à participer à l'activité des associations pour mettre en valeur leurs richesses et même des entreprises de mise en valeur des fortunes privées.

Voilà donc exprimée l'idée que les collectivités publiques peuvent faire appel au concours de personnes privées lorsqu'elles l'auront trouvé nécessaire, et même contribuer à des entreprises privées.

Conformément au plan que nous nous sommes proposé pour l'étude de la législation roumaine, nous commencerons par essayer de répondre à la question suivante que servira de titre à notre chapitre I^{er}.

(1) *Idem, idem*, p. 192.

CHAPITRE PREMIER

Comment arrivera-t-on à mettre en valeur les richesses du domaine privé de l'Etat ? Dans notre cas, étant donné que l'avant-projet se bornait à organiser les entreprises d'économie mixte, c'est leur organisation qui nous préoccu-
pera.

SECTION I. — CONSTITUTION DE LA SOCIÉTÉ

Toute proposition de mise en valeur d'une richesse appartenant à une institution publique ou d'utilité publique est adressée au Conseil National Economique. Ce Conseil a l'obligation de répondre dans un délai de 30 jours, sauf à la partie intéressée de s'adresser, en cas de silence, au Contentieux administratif. Si la proposition est prise en considération par le Conseil National Economique, elle est envoyée à la commission respective attachée auprès du Conseil qui procédera avec le conseiller technique respectif, à l'étude de la proposition. Sauf quelques considérations spéciales, dérivant d'une convention contraire avec le producteur ou des raisons légitimes dérivant de la nature de l'entreprise, ou de la saison, la Commission est tenue de présenter au Conseil un rapport détaillé en y montrant les avantages et les inconvénients, l'opportunité et les modalités de l'entreprise. Si le rapport de la Commission concluant à la réalisation de l'entreprise est admis, le Conseil National Economique donne un avis motivé et procède à la rédaction au point de vue technique et législatif du projet de loi, de l'acte constitutif et des statuts de l'entreprise. Une fois approuvé par le Conseil National Economique, tout ce dossier est soumis par la Présidence du Conseil des Ministres aux Corps Législatifs.

Quel est le rôle de la Présidence du Conseil dans toute cette opération ? De la lecture du texte de l'avant-projet il ressort qu'il devait jouer le rôle d'agent de liaison. Assurément cette façon de déduire le rôle du Conseil des Ministres à celui d'un agent de transmission est tout à fait critiquable. Cette manière de décharger une institution d'une si grande importance de ses attributions pour les passer au Conseil National Economique n'est pas très heureuse.

Après le vote du projet de loi par les Corps Législatifs, le Conseil National Economique recevait la mission de présider à toutes les opérations de constitution, formalités de création de l'entreprise, d'évaluation et versement de l'apport des personnes publiques et privées, de souscription du capital et de répartition des actions (art. 10). Dans cette énorme tâche il était secondé, suivant les circonstances, par le Crédit Industriel, les délégués des institutions publiques intéressées et des délégués des personnes ou groupes participant à l'entreprise.

Les apports

Le capital de la société ainsi constitué est de trois sortes : capital de l'institution publique, capital des groupes financiers et celui provenant de la souscription publique.

a) Les institutions publiques apportent dans les entreprises de mise en valeur des richesses, le droit régalien des biens en nature et, éventuellement, du numéraire. La participation pécuniaire est limitée à une seule circonstance : lorsque la valeur de l'apport en nature n'atteint pas la moitié du capital social de l'entreprise, et seulement jusqu'à concurrence de cette moitié. Il résulte de cette disposition que l'on veut empêcher la collabo-

ration de l'Etat avec les particuliers lorsqu'il doit apporter ses richesses et le numéraire. En effet, ainsi que nous l'avons vu plus haut, ce n'était pas les richesses en nature qui manquaient à l'Etat ou aux institutions publiques, mais le numéraire. Il était normal qu'on mit un frein à la possibilité de collaboration de l'Etat avec les particuliers lorsque c'était lui qui apportait l'argent et les biens en nature.

D'autre part, pour la participation des collectivités publiques, aucune limite inférieure n'était imposée. On constate donc la complète indépendance entre la valeur du capital et la participation à la gestion de l'entreprise. Ceci résulte du fait que, en cas d'augmentation du capital, l'autorité ou l'institution publique n'est pas obligée de contribuer à cette augmentation.

Le Conseil National Economique détermine la valeur de l'apport en nature et en numéraire de la collectivité publique.

L'apport de la collectivité publique est à son tour divisible en deux parties suivant sa nature. L'apport en nature est représenté par un titre unique intransmissible sans l'avis du Conseil National Economique. Au contraire, pour son apport en numéraire, la collectivité publique reçoit des actions d'égale valeur, soumises aux dispositions du Code du Commerce.

b) Si l'offre de constitution d'une société d'économie mixte part d'une ou plusieurs personnes privées, la moitié du capital qui normalement devrait être réalisé par souscriptions publiques, leur est réservée. C'est d'ailleurs là que se réduit tout avantage accordé à ces groupements financiers, puisque le projet interdit l'émission des parts de fondateurs ou quelque autre avantage au profit d'une

partie des membres de la société ou des premiers souscripteurs.

c) Le reste du capital de la société devait être réalisé par voie de souscription publique. Le Conseil National Economique porte à la connaissance du public par la publication au *Moniteur Officiel*, les conditions de la souscription publique, au moins quinze jours avant l'assemblée constitutive.

Le capital souscrit est réparti par les soins du Conseil Supérieur entre les souscripteurs et suivant les principes ci-après :

1) La moitié des actions souscrites doit obligatoirement être attribuée aux citoyens roumains. Et même si les autres dispositions que nous indiquerons tout à l'heure ne s'y opposent pas, ils seront préférés jusqu'à concurrence de tout le capital qu'ils auront souscrit.

2) Les souscripteurs locaux aux entreprises régionales ou de certaines spécialités techniques ou commerciales, de même que les consommateurs, les personnes spécialisées et les institutions similaires ou intéressées par leur entreprise au progrès de la société, seront préférés jusqu'à un quart du capital initial souscrit.

3) Les souscriptions de 1 à 10 actions restent, autant que possible, non réduites au moment de la répartition.

L'ensemble de ces dispositions nous permet de retenir l'idée d'intéresser d'autres institutions poursuivant des buts similaires ou ayant intérêt à la réussite de la nouvelle entreprise, de même que l'idée de faire collaborer, ou plutôt de faire participer les consommateurs à la constitution des entreprises. En tout cas, le principe de la participation des consommateurs, s'il est admis, se différencie d'autres systèmes où ils participent à la gestion sans contribuer

de leurs deniers à la constitution de l'entreprise. Il en va presque de même en ce qui concerne le personnel des sociétés. En cas d'augmentation du capital social de l'entreprise, les employés ont un droit de préemption, mais dans les limites de leur salaire annuel (art. 16, al. e).

Les actions appartenant au capital privé sont nominatives. Leur transfert est permis seulement avec l'approbation du Conseil d'Administration, qui doit veiller à ce que, par ce transfert, ne soit pas dépassée la cote maxima prévue par l'art. 16 e, al. 2, comme pouvant appartenir à un particulier, ou qu'elles n'entrent pas entre les mains d'une personne juridique ou physique étrangère.

Le projet interdisait également les transferts faits pendant le mois précédant les assemblées générales, sauf les transferts successoraux. La sanction de la non-observation de cette disposition consistait en ceci, que ces opérations n'étaient pas opposables à la société (art. 17 *in fine*).

A côté de toutes ces restrictions imposées aux actionnaires, certains avantages leur étaient reconnus. Les actions étaient exemptes des taxes de constitution. Les seuls droits à percevoir étaient destinés à faire face aux dépenses de constitution ou d'émission (art. 18).

Les actions étaient reçues en gage par les institutions officielles de crédit, qui consentaient des prêts qui variaient en proportion avec leur valeur nominale dans des limites fixées périodiquement par le Conseil National Economique.

SECTION II. — ADMINISTRATION DES SOCIÉTÉS

L'étude des articles 22-25 de l'avant-projet nous révèle son point le plus faible. Il est vrai que dans l'exposé des

motifs les auteurs nous avertissaient qu'ils ne voulaient nous offrir qu'un projet-type, donc sans entrer dans les détails, laissant aux lois spéciales le soin de les régler. Certains principes devaient en tout cas être respectés. L'administration de la société est confiée à un Conseil composé suivant le capital et l'extension de ses opérations de 7 à 15 membres. Un tiers des conseillers était nommés par l'institution publique participant à l'entreprise, « de fonctionnaires publics (économistes, juristes et techniciens de spécialité) après avis du Conseil National Economique » (art. 22, al. 2). Les deux autres tiers étaient nommés par l'assemblée générale des actionnaires, moins l'institution publique, et la moitié au moins devaient être de nationalité roumaine. Le mandat de conseiller était incompatible avec celui de membre du Conseil National Economique ou des Corps Législatifs. Les fonctionnaires de toute nature ne pouvaient faire partie du Conseil d'Administration qu'en qualité de représentants de l'autorité publique. Cette dernière disposition nous permet d'affirmer qu'elle résout un problème très difficile quant à la qualité des administrateurs nommés par la collectivité publique. Ils sont des administrateurs, mais en tant que représentants, de mandataires de l'autorité ou l'institution qui les a nommés. Il y est d'ailleurs clairement prévu : « le mandat de conseiller... » ce qui écarte tout doute.

Quelles devaient être les attributions du Conseil d'Administration ? Nous les connaissons mal (1).

(1) Il autorise le transfert d'actions ; il peut vendre au prix du jour les actions pour le compte des possesseurs (art. 7) ; propose la modification du bilan-type (art. 26) ; détermine les rabais à accorder aux institutions publiques sur les prix de vente de l'entreprise ; (art. 47) ; la rémunération du Conseil d'Administration ne peut avoir lieu qu'après l'attribution du dividende minimum prévu ou d'un dividende de 5 % au cas où le dividende minimum n'a pas été prévu (art. 35).

Les assemblées générales étaient de trois sortes : constitutives, ordinaires et extraordinaires. L'assemblée générale constitutive était convoquée par le Conseil National Economique et présidée par son délégué. A part la nomination des membres du Conseil d'Administration, elle devait contrôler et ratifier les opérations et les frais de constitution et de répartition des actions, ce qui est curieux, car toutes ces opérations devaient être faites sous la surveillance directe du Conseil National Economique. Admettre le principe du contrôle des opérations de répartition par l'assemblée générale constitutive signifiait rien d'autre, que la possibilité qu'un pareil organe important pût être soumis au contrôle de quelques capitalistes privés.

Une autre disposition inutile était la suivante : « Si elle a des revendications d'intérêt général à formuler quant aux opérations de constitution de la société, elle élit les mandataires qui les soumettent devant les Cours arbitrales respectives ».

Qui pouvait avoir des revendications d'intérêt général à formuler ? Sûrement pas les personnes privées, car elles ne représentaient que leurs intérêts financiers. Il ne reste alors que les représentants de la collectivité publique. Or, nous ne voyons pas les représentants de la collectivité publique défendant les intérêts généraux devant les Cours Arbitrales. Et contre qui ? Probablement contre le Conseil National Economique, qui avait présidé aux opérations de constitution de la société.

L'assemblée générale doit être convoquée, au plus tard, dans les trois mois après l'expiration d'un exercice social.

Les assemblées générales extraordinaires, seraient convoquées en cas de désaccord, entre les conseillers élus et nommés afin de décider de la solution à donner au diffé-

rend à moins qu'elle ne décide de la porter devant la Cour Arbitrale. Elles devaient être convoquées par le Président du Conseil d'Administration, par son remplaçant ou le représentant de l'autorité publique participante.

Comment était représentée l'institution publique dans les assemblées générales ? Quels étaient les pouvoirs de ses représentants ? Sur tous ces points, l'avant-projet en question reste muet.

Le problème financier

Les statuts des sociétés élaboraient un modèle de bilan qui devait contenir un certain nombre de comptes obligatoires à côté desquels il y avait des comptes facultatifs nécessités par les opérations spéciales de la société.

Deux mois après l'expiration de l'exercice, le bilan devait être soumis à la commission des commissaires aux comptes (1). Ce sont là les seules dispositions contenues dans ce premier projet quant au fonctionnement de la société. Sauf l'indication du premier article qui prévoit que chaque entreprise serait constituée en observation du présent projet, très vague d'ailleurs, du règlement et des statuts individuels votés par les Corps Législatifs, plus aucune mention ne s'y trouve. Est-ce que le Code de Commerce leur est applicable ? Nous penchons pour l'affirmative, car il est dit à l'art. 13 :

« L'apport en numéraire de l'entreprise sera divisé en actions d'égale valeur conformément aux prescriptions du *Code de Commerce* ». Egalement à l'art. 46, al. 2 :

« ...la dissolution peut... *par le Code de Commerce* ».

(1) Art. 20 : « L'association peut être autorisée à émettre des obligations garanties de son fonds social ».

Les organes de contrôle

Ils sont au nombre de deux : les commissaires aux comptes et le Conseil National Economique.

Dans chaque société ainsi constituée, il y a 3 à 5 commissaires aux comptes, dont 1 (2) nommé par l'autorité publique et 2 (3) par les actionnaires. Ceci est contraire à tous les principes admis en la matière. On est unanimement d'accord que, si les collectivités publiques doivent renoncer à avoir la prépondérance dans la gestion de la société, elles nomment la majorité des membres des comités de contrôle. La gestion et le contrôle sont deux choses différentes et, si l'Etat se décharge plus ou moins volontiers de la gestion, il ne doit jamais être en minorité dans les comités de contrôle. La proportion inverse eût été raisonnable.

En échange nous avons l'autre organe de contrôle, dont nous avons déjà mentionné le nom et quelques-unes de ses attributions : le Conseil National Economique. Ce n'était pas qu'un organe de contrôle, mais aussi un organe d'études et de direction. L'idée de ce conseil s'est perpétuée dans la législation roumaine, ce qui nous amène à nous y arrêter quelques instants. Il devait servir comme organe de centralisation de toute la vie économique roumaine. Plus spécialement en ce qui concerne l'exploitation des richesses publiques, sa mission était d'acheminer les recherches nationales pour la découverte et la mise en valeur de cette richesse aux meilleures conditions de productivité. Le choix des membres du Conseil National Economique n'était pas une chose aisée en égard à l'immensité de la tâche qu'on lui assignait. La commission cen-

trale du Conseil National Economique était composée de 21 membres, dont 11 délégués de l'Etat, à savoir :

- 1) Le premier Président de la Haute Cour de Cassation,
- 2) Le Président du Conseil Technique Supérieur,
- 3) Le Directeur Général de la Régie des Monopoles de l'Etat,
- 4) » » » des Mines,
- 5) » » » de l'Industrie,
- 6) » » » du Commerce,
- 7) » » » de l'Agriculture,
- 8) » » » des Chemins de fer roumains,
- 9) » » » des Contributions directes,
- 10) » » Supérieur de la Direction technique du Ministère de la Guerre,
- 11) » » Général du Travail,

6 représentants des institutions économiques et financières, à savoir :

- 12) Le Gouverneur de la Banque Nationale,
- 13) Un représentant des autres institutions de crédit,
- 14-17) Quatre représentants élus par les Présidents des Chambres de Commerce et d'Industrie,

et de quatre représentants de l'opinion publique qui, à l'avis des auteurs du projet, ne pouvaient être mieux représentée que par deux sénateurs et deux députés désignés par les Corps Législatifs respectifs.

Ce Conseil se voyait attacher un certain nombre de commissions spéciales (agriculture, communications, industrie, commerce, édilité, silviculture, mines, contentieux, recherche, évaluation, contrôle, etc.) dont le nombre n'était pas limité et qui restait à être déterminé par la loi d'organisation du Conseil National Economique. Evidemment, les services correspondants étaient prévus. Trois groupes de

missions étaient confiés à ce Conseil National Economique : études, recherches et contrôle.

I. — 1) Le Conseil étudie les propositions tendant à la mise en valeur des richesses appartenant aux collectivités publiques (art. 3 et 8).

2) Il étudie les sources d'énergie et de richesse nationales, s'occupe de la découverte et du perfectionnement des moyens d'exploration et d'exploitation (art. 3).

3) Il rédige les projets de lois et les statuts des entreprises en participation.

II. — 1) Il donne son avis sur toute exploitation en régie, concession ou en participation des biens appartenant aux personnes juridiques de droit public (art. 2).

2) Il détermine la valeur en numéraire de l'apport dans l'entreprise.

3) Il se prononce en cas de désaccord entre les représentants de l'autorité publique et ceux des particuliers sur l'opportunité et les modalités d'augmentation du capital social de l'entreprise.

4) Il donne son avis sur l'aliénation du titre représentant l'apport de la collectivité publique dans l'entreprise en participation.

5) Il préside à toutes les opérations de constitution de l'entreprise en participation comme l'accomplissement des formalités de création, d'évaluation et dépôt de l'apport des personnes publiques et privées, de souscription et versement du capital ainsi que de la répartition des actions (art. 10).

6) Il indique les limites dans lesquelles les anciens actionnaires sont préférés aux émissions ultérieures (art. 16, al. e).

7) Il détermine et évalue la valeur de tout apport matériel ou intellectuel à la constitution de la société, ainsi que les dépenses effectuées dans l'intérêt de sa création (art. 19).

8) Il détermine également les conditions dans lesquelles l'association peut être autorisée à émettre des obligations (art. 20).

9) Il fixe la durée de la société (art. 21).

10) Il approuve les investissements qui paraîtraient nécessaires pendant le dernier tiers d'existence de la société (art. 49).

III. — La tâche du Conseil National Economique était donc très vaste. Et ce n'est pas tout, car il nous reste à étudier la mission de contrôle de ce conseil. Elle n'est pas moins vaste, et nous verrons tout à l'heure qu'il était mêlé de plus ou moins près à l'administration même de la société.

a) Il donne son avis sur la nomination des conseillers, représentants de la collectivité publique dans l'administration de la société (art. 22, al. 2).

b) Il donne son avis pour la modification du bilan type, sur l'initiative du Conseil d'Administration de la société (art. 26, al. 3).

c) Il peut fixer des limites aux prix de vente sur le marché intérieur des produits de l'entreprise (art. 34).

d) Suivant les circonstances, le Conseil National Economique pourra prévoir dans les statuts de l'entreprise, un programme d'activité minima et maxima et la réalisation d'une certaine qualité des produits en vue des nécessités publiques de consommation, de régénération ou de prévoyance nationale. Ce programme pourra être modifié d'office par le Conseil National Economique (art. 43).

La constatation à faire après l'analyse détaillée des attributions du Conseil National Economique, c'est quelles sont trop lourdes ; son immixtion dans l'administration, surtout par le droit de fixer des programmes d'activité et la possibilité d'imposer à la société des prix de vente, réduit énormément l'autonomie de l'entreprise. L'un des avantages de cette forme de société est donc perdu, mais on court encore le risque de retomber dans le formalisme et le bureaucratise qui, s'ils n'étaient pas des défauts des ministères, étaient maintenant ceux du Conseil National Economique (1).

Nous pouvons nous demander si le projet, dans son ensemble, permettait d'administrer de façon productive les richesses et entreprises publiques. Nous en doutons fort. Ce n'était évidemment pas l'opinion des auteurs, puisqu'ils avaient prévu avec un grand luxe de détails, la façon dont seraient répartis les bénéfices de la société. Dans ce domaine, ils posent quelques principes très intéressants.

1) Il n'y a de bénéfice qu'après les amortissements et les prélèvements déterminés par les statuts de chaque entreprise. L'idée de l'amortissement est un axiome pour toutes les entreprises privées, mais elle n'existe pas dans les entreprises publiques et les services administratifs. Son insertion dans le texte de la loi est très bien venue.

2) La garantie d'un dividende minimum pour les actionnaires supérieur d'au moins 2 % à la rente d'Etat la plus

(1) Rémunération du Conseil Economique National :
1 % du capital souscrit au moment de la constitution et des nouvelles émissions (art. 18).

2 % du bénéfice net de l'entreprise après déduction du premier dividende et du fonds de réserve (art. 38).

favorisée (art. 28) (1). Afin de stimuler les particuliers à participer à l'exploitation en commun des richesses publiques, les sociétés ainsi constituées ne sont soumises au paiement d'aucun impôt à l'Etat, au département et à la commune, le seul impôt perçu étant l'impôt progressif complémentaire sur le revenu de chaque actionnaire.

3) Ce n'était qu'au cas où le bénéfice net de l'entreprise dépasserait le minimum garanti aux particuliers que la collectivité publique pourrait prétendre à un bénéfice. Après qu'elle eût touché un dividende égal à celui touché par les autres actionnaires, le reste était réparti entre tous les actionnaires, conformément aux normes générales prévues dans la loi et ayant à sa base l'idée d'une cote progressive en faveur de la collectivité publique (art. 30).

Sauvegarde du patrimoine public

L'analyse des formalités nécessaires pour la constitution de la société, aussi bien que des attributions du Conseil National Economique, pourraient rendre inutile ce chapitre relatif à la façon dont la loi entend concilier l'idée de productivité et celle de sauvegarde du patrimoine national. Nous ne nous répéterons pas et nous nous contenterons de passer en revue les dispositions concernant le sort de l'apport en nature et en numéraire de la collectivité publique au moment de la dissolution de la société.

a) L'apport en nature revenait gratuitement à l'institution publique avec tous les investissements faits pendant l'existence de la société et amortis entre temps. Si certains amortissements n'avaient pas encore été faits, la collec-

(1) L'Etat garantissait aux actionnaires un dividende égal à l'intérêt de la rente la plus favorisée, même au cas où la mise en valeur exigeait des travaux préalables, période pendant laquelle aucun bénéfice n'était à attendre. Ces sommes étaient considérées comme des frais généraux de l'entreprise et devaient être amorties au fur et à mesure.

tivité publique acquittait la somme respective, qui était ajoutée à l'actif net de la société en participation. Ensuite chaque actionnaire se voyait restituer la valeur en numéraire des actions qu'il avait souscrites. Les apports en nature étaient exclus de cette distribution de capitaux. S'il en restait des excédents, ils étaient répartis proportionnellement au capital de la société, en les considérant comme des bénéfices, et en leur appliquant par conséquent les cotes progressives au profit des collectivités publiques.

D'ailleurs, au moment de la liquidation de la société, la première chose que l'on prenait en considération était la moins-value subie par les apports en nature de la collectivité publique. Afin de combler cette différence, les sommes nécessaires étaient allouées si tous les amortissements n'avaient pas été faits auparavant. Sur ce point, nous sommes d'accord avec les auteurs du projet étudié. Devant le dilemme où ils étaient mis, ils ne réussirent pas à concilier les deux idées de productivité et de défense du patrimoine public. Ils sacrifièrent la première à la seconde.

Intérêts généraux

Même lorsqu'il participe à des entreprises à but lucratif, l'Etat ne doit pas oublier qu'il est le suprême défenseur des intérêts généraux du pays. L'organisation de sa production industrielle ne lui permet pas de renoncer à cette tâche. Il doit en premier lieu s'occuper du sort des collaborateurs les plus directs à la gestion des entreprises auxquelles il prend part comme actionnaire. Pour le personnel, le projet en question exigeait qu'il fût de nationalité roumaine. Les étrangers y étaient admis seulement pour des spécialités techniques où les nationaux faisaient

défaut et avec l'obligation pour eux de former un personnel national (art. 45).

Les fonctionnaires avaient un droit de préemption à l'attribution des nouvelles actions dans les limites de leur salaire annuel (art. 16), et leur participation aux bénéfices était obligatoire (art. 36).

L'Etat accordait à ces entreprises un certain nombre d'avantages, comme l'exemption d'impôt, de taxes de constitution, et la préférence en cas de qualité et conditions égales aux fournitures faites aux institutions participantes (art. 42). De même, les institutions publiques avaient droit à un rabais sur les prix de vente des produits des entreprises, rabais déterminé annuellement par le Conseil d'Administration.

Le Conseil National Economique fixait la durée de la société qui variait de 25 à 50 ans. Il pouvait être fait des exceptions pour les cas spéciaux d'entreprises minières ou autres opérations de longue durée, lorsque les nécessités d'exploitation et les circonstances de constitution et d'amortissement l'exigeaient. La durée pouvait être portée à 75 ans.

En dehors des cas normaux de dissolution de la société dont il faut retenir en premier lieu l'expiration du délai, la dissolution peut être prononcée par la Cour Arbitrale en cas de non observation des conditions contractuelles.

Appréciation du projet

La première conclusion que l'on ait à tirer de cette analyse du projet est que ses auteurs n'osaient pas entrer dans le détail de l'organisation des sociétés dont la forme venait d'apparaître parmi le système d'exploitation des richesses d'Etat. La raison qu'ils donnaient n'était d'ailleurs pas

dépourvue de valeur ; étant donné le nombre et la variété des richesses que l'Etat roumain possédait en ce moment, il n'était pas très recommandable de créer une espèce d'armature trop serrée pour pouvoir comprendre toutes les entreprises d'exploitation. Pourtant la raison ne nous paraît pas décisive, car pour toute création ultérieure de sociétés en participation, l'intervention du législateur était nécessaire. Or, le législateur aurait pu intervenir à tout moment à l'occasion du vote d'une loi spéciale d'organisation, et apporter les modifications nécessaires à la loi de base.

Le projet était aussi trop imbu de formalisme par l'octroi de trop d'attributions au Conseil National Economique, etc. De même, nous ne savons pas quelle était dans l'esprit de ses auteurs, la valeur des avis du Conseil National Economique. Etait-ce des avis conformes ou simplement consultatifs ? Le problème reste en suspens. Et encore, par quels moyens s'établissaient les rapports entre le Conseil National Economique et le Gouvernement du pays. Il y était dit qu'une loi ultérieure viendrait décider de toutes les questions relatives à l'organisation du Conseil National Economique. Ce projet ne faisait, par conséquent, que figure de texte constitutionnel.

En plus, pour la résolution de bien des difficultés issues de la non-observation des dispositions de la présente loi, des lois et règlements annexes, des actes constitutifs et des statuts sociaux, les articles 51-56 décidaient la création de Cours Arbitrales. Ceci nous amène à la constatation que ce n'était pas les principes des lois sur les sociétés commerciales qui étaient appliquées à ce que le projet appelle les entreprises en participation, mais des règles spéciales.

Il est certain que l'application aux sociétés commerciales des lois des sociétés eût entraîné la juridiction des tribunaux ordinaires. La création d'un régime spécial à ces entreprises eût engendré des difficultés, sans que, d'un autre côté, elles jouissent d'avantages spéciaux. Car en fait, ce que l'on organisait par le projet, était bien une régie déguisée, avec collaboration des particuliers. Somme toute, nous avons vu que les particuliers ne collaboraient nullement à la rédaction des statuts, ceux-ci étant rédigés par le Conseil National Economique et votés par le Parlement.

Toutefois, nous reconnaissons des mérites à ses auteurs. Le premier réside dans le point de départ de l'idée de mise en valeur. Et ceci les différencie sensiblement de leurs successeurs. Ils voulaient une réorganisation générale des forces productives nationales, en commençant par la mise en valeur des richesses publiques. Les législateurs qui leur succéderont partent de points de vue différents. Ils constatent l'insuffisance de productivité des entreprises publiques, et même la charge qu'elles représentent pour le budget général de l'Etat. Le mobile générateur n'était pas le même dans les deux cas. En soutenant leurs projets, ils parleront des répercussions possibles sur la vie du pays, mais c'était là une chose accessoire.

L'idée d'introduire dans la législation roumaine la société d'économie mixte, en lui donnant un caractère général, est également très intéressante et explicable par les espérances que l'on mettait alors en elle. La pratique que l'on a acquise depuis nous permet d'affirmer qu'ils auraient été déçus si leur projet avait passé. Or, le sort a voulu que ce fussent d'autres qui essayassent l'échec. Mais de ceci il sera question dans le chapitre suivant.

Titre II. — La commercialisation

*La Loi pour la commercialisation
et le contrôle des entreprises économiques de l'Etat
du 7 juin 1924*

CHAPITRE PREMIER

L'Economie de la loi

L'Etat Roumain, comme tous les Etats modernes, s'est trouvé en 1924 aux prises avec de nombreuses difficultés d'ordre économique et financier. Il devait faire face à des nécessités pressantes et variées.

D'abord, les besoins financiers qui étaient, surtout après la guerre, très grands. Il lui était absolument indispensable de créer de nouvelles sources de revenus pour faire face aux dépenses ordinaires et extraordinaires. Malheureusement, le recours à de nouveaux impôts n'était pas recommandable pour une double raison : les résultats eussent été inférieurs aux énormes nécessités des collectivités publiques et ils auraient pesé tellement lourd sur la vie économique nationale, à un moment où elle avait le plus grand besoin de capitaux que, finalement, certaines sources eussent été complètement taries. Il y avait également la nécessité d'assurer une plus grande productivité des entreprises de l'Etat.

La réfection des chemins de fer était indispensable et l'Etat avait l'obligation de fixer par une loi les principes en vertu desquels devaient être mises en valeur les richesses minières de l'Etat. On sait que, suivant la Constitution

roumaine du 29 mars 1923, l'Etat était propriétaire de tout le sous-sol minier roumain.

L'Etat était tenu de déterminer la modalité de mise en valeur de ses droits régaliens, de prendre des mesures pour assurer la défense nationale et d'offrir au capital national, formé par la dette publique, un bon placement.

L'Etat était chargé de toutes les dettes arriérées, de tous les dommages causés par le grand sacrifice de l'annexion des provinces roumaines sous la domination étrangère, et était aux prises avec des difficultés matérielles créées par de coûteuses expériences politiques faites après la cessation des hostilités.

Ces charges auraient dû peser pendant plus d'un demi-siècle sur les épaules de la nation roumaine. Pour alléger ce fardeau, il fallait trouver dans l'économie du pays de nouvelles sources de revenus.

Le Gouvernement s'y était attaché avec beaucoup de courage. Après le vote de la Constitution et la détermination des conditions juridiques de travail pour le relèvement de la nouvelle Roumanie, le problème économique occupait une place importante.

Le 20 juin 1923, « Argus » publiait une partie du programme économique et financier du ministre des finances, M. Vintila Bratiano, tendant :

a) Au développement de la production dans les exploitations industrielles et commerciales appartenant à l'Etat, de sorte que les revenus respectifs fussent augmentés jusqu'à la limite des possibilités, et

b) A la mise en valeur des richesses d'Etat comme terrains pétrolifères, mines, carrières, chutes d'eau, gaz méthan, etc...

D'autre part, les propositions du Ministre des Finances

au Conseil des Ministres, pour le développement de la production des entreprises et biens publics en exploitation à cette date, contenaient :

- a) L'intensification de la production des usines de fer ;
- b) Le changement du système en vigueur de l'exploitation des forêts dans le sens de coupes intenses et replantations massives ;
- c) Une exploitation plus rationnelle des pêcheries, terrains inondables, tabacs, allumettes, etc... ;
- d) Développement des ports.

Il croyait à *la nécessité de remplacer le système bureaucratique par un système commercial de sorte que, sans épuiser le matériel dont on disposait, on le mît mieux en valeur.*

Tout ce programme ne permettait pas de pénétrer trop profondément dans la pensée du gouvernement. Seulement, les mots : « remplacer le système bureaucratique par un système commercial », nous indiquent qu'il s'agit de l'abandon de la régie directe en tant que mode d'exploitation des entreprises publiques. Il ne nous disait encore rien quant au sens attribué aux mots « système commercial ». Nous le verrons tout à l'heure.

Nous venons de passer en revue le programme du Gouvernement pour fixer le cadre de préoccupation dont faisait partie la loi de commercialisation et ceci pour une raison de justice.

En effet, il avait été dit au cours de la discussion parlementaire du projet qui allait devenir la loi pour la commercialisation des entreprises de l'Etat roumain, que celui-ci n'était que le résultat d'une constatation faite au hasard par le ministre de l'Industrie et du Commerce, à l'occasion d'une visite dans certaines régions industrielles

du pays ; que le Gouvernement n'aurait pas eu l'intention de présenter aux Chambres un plan de mise en valeur des richesses publiques et que la preuve en était dans le fait que le projet n'était pas suffisamment étudié.

En ce qui concerne la première affirmation, nous savons à quoi nous en tenir. La réponse à la seconde se formulera d'elle-même à la fin de notre étude.

Donc, la commercialisation des entreprises d'Etat faisait partie d'un programme plus vaste de redressement de l'économie nationale. Dans une certaine mesure elle pouvait, par la mise à l'écart des formalités pesantes de l'administration dans la régie d'Etat, par la création d'un intérêt qui stimulât la production et augmentât les rendements, par l'ouverture des possibilités de recrutement d'un personnel de direction et d'exécution apte et énergique, faire sortir l'économie roumaine de l'impasse où elle se trouvait. La mise en valeur des entreprises économiques fournissait à l'Etat une belle occasion de remplir sa haute mission de dirigeant de la vie économique. Il était à même de donner ainsi l'exemple d'une bonne administration, et de faire tous les efforts pour être un précurseur dans l'emploi des procédés techniques et d'administration les plus modernes.

Les ressources naturelles dont il disposait étaient immenses, variées et de telle nature que les probabilités de mécomptes devenaient insignifiantes, malgré les risques d'une politique courageuse d'initiative. A condition que l'exploitation des biens appartenant à l'Etat fût rationnelle, les plus grands bénéfices étaient à espérer.

Une productivité augmentée des entreprises d'Etat eût soulagé les finances publiques et son influence bienfaisante se serait répercutée sur toute la vie nationale.

L'opportunité de la loi fut pourtant contestée. On s'est demandé si le moment était bien choisi pour la réalisation d'un vaste programme comme celui de la réorganisation sur bases commerciales de toutes les entreprises et richesses publiques. C'est ce qu'ont nié les adversaires du Gouvernement en disant qu'un plan aussi gigantesque de stimulation et d'organisation du travail et de la richesse nationale était une ironie à l'adresse de l'économie nationale étranglée de restrictions et dépourvue d'argent. Le moment était mal choisi parce qu'une loi qui avait pour objet l'intensification de la production devait tenir compte, en dehors de la main d'œuvre, des transports et d'un régime douanier favorable, du capital. Or, la Roumanie passait par une crise de numéraire qui faisait que sur le marché intérieur on ne trouvait pas les capitaux nécessaires pour la commercialisation des entreprises d'Etat. La pénurie d'argent était aggravée du fait que l'Etat ne payait pas ses dettes pour les fournitures des entreprises. A la suite de cette circonstance, la production languissait et les entreprises avaient été obligées à réduire leur activité, de congédier des fonctionnaires et des ouvriers.

L'Etat, disaient les adversaires de la loi, aurait dû commencer par acquitter ses dettes, ce qui aurait rendu moins aiguë la crise de numéraire, amélioré la situation économique et facilité la participation privée à la commercialisation des entreprises de l'Etat.

Le Gouvernement adoptait un point de vue plus réaliste parce qu'il tenait compte de l'urgence des mesures à prendre. Il posait le principe de la commercialisation des richesses publiques, déterminait le cadre juridique et les conditions de réalisation, et procédait à la mise en pratique de ses idées. Les nécessités financières du Trésor imposaient une solution rapide.

Les idées exprimées par certains représentants de l'opposition étaient logiques, mais empêchaient l'Etat de sortir d'un cercle vicieux. S'il l'avait pu, il aurait fait, volontiers, face à ses engagements. Si, maintenant, il proposait l'organisation sur des bases commerciales des entreprises et richesses publiques, c'était précisément dans ce but. Il fallait le soutenir. Il est certain que les capitaux n'étaient pas très abondants — loin de là — mais n'y avait-il pas les capitaux étrangers auxquels on fixait les conditions de participation ? Voilà pourquoi l'attitude du Gouvernement était parfaitement justifiée.

Il porta au début de l'année 1924 son projet devant les Chambres. Après des débats longs et passionnés, il contient trois groupes de dispositions. Le premier a trait à la création d'un Conseil Supérieur de contrôle et de direction. Le second divise les entreprises et richesses de l'Etat en deux parties, dont la conséquence est l'application de deux régimes différents. Le troisième groupe de dispositions pose les principes de base des sociétés d'économie mixte.

La loi du 7 juin 1924, bien qu'elle se déclare pour l'emploi de la régie pour certains biens dont il sera question dans la suite, ne s'occupe pas de leur organisation, se contentant de renvoyer à des lois spéciales qui seraient votées dans la suite. En échange, elle s'occupe de l'organisation des sociétés d'économie mixte. C'est ce dernier système qui jouit des sympathies du législateur roumain de 1924 et on peut dire que, à quelque chose près, la loi du 7 juin 1924 se confond avec le régime de la société d'économie mixte.

Comment était-on arrivé à ce résultat ? Il a paru en 1924 que la société d'économie mixte était le système le plus favorable pour la commercialisation des entreprises de l'Etat.

Aux yeux des auteurs de la loi, la concession, quoique envisagée comme une solution acceptable pour l'exploitation de certains biens, n'était demandée par personne. La solution de la socialisation était prématurée, et la régie d'Etat n'était utile qu'aux entreprises d'intérêt général ; on ne devait pas laisser les entreprises dont dépendait la défense nationale, ou qui conditionnaient la vie économique du pays, entre les mains d'un groupement privé. Elle allait être appliquée comme nous le verrons au chapitre suivant.

Il ne restait au législateur que la régie coopérative, peu susceptible d'application généralisée — presque tout le monde était maintenant d'accord sur ce point — et la société d'économie mixte. C'est à cette dernière qu'il s'est arrêté par exclusion de toutes les autres formes possibles d'exploitation. Les auteurs du projet se défendaient contre les reproches qu'on leur adressait d'avoir une sympathie préconçue pour la société d'économie mixte. Pour eux, le choix de ce système était le résultat de la nécessité de mettre en valeur les richesses vivantes de la nation, car, disait Monsieur le Ministre des finances : « Quels que soient les revenus de l'Etat, je ne me contente pas de voir en Roumanie un peuple qui ne participe pas à la vie économique, celle-ci se trouvant en des mains étrangères » (1).

L'Etat ne pouvait pas faire grand'chose pour le développement de ses services économiques, parce qu'il ne disposait pas des capitaux nécessaires ; les capitalistes privés ne pouvaient hasarder seuls leurs fonds, faute de l'apport de l'Etat : la société d'économie naissait de la rencontre de ces deux intérêts.

(1) V. Bratiano : Discours au Sénat. *Débats Parlementaires*, 1923-1924. M. O. III, pp. 1175-1182.

Action de mise en valeur des entreprises et richesses publiques, la société d'économie mixte constituait aussi une action de résurrection, de provocation et de secours à l'initiative privée ; elle constituait le meilleur moyen pour faire fructifier les petits capitaux ; elle était une œuvre de mise en valeur du travail national ; elle était le plus puissant moyen pour un meilleur et plus sûr accroissement de valeur de la richesse nationale. En somme, on se déclarait pour la société d'économie mixte parce que, par elle, « on peut disposer d'une direction technique plus compétente pour l'exploitation et la mise en valeur des biens, parce que, par ce système, les petits capitaux passifs des banques peuvent contribuer d'un côté à la fructification de pareils biens, de l'autre peuvent avoir la perspective de plus de bénéfices ».

Nous avons présenté dans la première partie de cet ouvrage les inconvénients et les avantages de la société d'économie mixte. Nous n'allons plus nous demander si le Gouvernement et sa majorité parlementaire avaient ou non raison en acceptant la société d'économie mixte. Seulement, n'oublions pas que nous sommes en 1924, en pleine vogue du nouveau système qui prenait alors son essor.

SECTION I

LE CONSEIL SUPÉRIEUR DE CONTROLE ET DE DIRECTION

Le vaste domaine de l'Etat, la multitude et la diversité des entreprises d'Etat exigeaient une politique générale unitaire et des mesures d'ensemble valables pour toutes sortes d'exploitations. Pour empêcher la dispersion des efforts, pour mieux sauvegarder les intérêts de l'Etat, pour

permettre une meilleure mise en valeur des richesses publiques, la loi du 7 juin 1924 instituait un Conseil Supérieur de contrôle et de direction, attaché au ministère de l'Industrie et du Commerce.

Afin de permettre une représentation de tous les intérêts économiques supérieurs et d'assurer un maximum de compétence, d'indépendance et d'impartialité, on lui avait donné une composition très variée. Les membres du Conseil Supérieur étaient :

Un sénateur et un député élus par les assemblées respectives pour la durée de leurs mandats ;

Le Président de la Haute Cour des Comptes ;

Un membre du Conseil de Directeurs de la Banque Nationale de Roumanie ;

Un membre délégué du Conseil d'administration de la Société Nationale de Crédit Industriel ;

Un membre du Conseil Supérieur de l'Economie nationale ;

Un délégué du Conseil Supérieur du Travail ;

Un délégué de la coopération ;

Trois spécialistes nommés par le Conseil des ministres.

Les titulaires des départements de l'Agriculture et des Domaines, des Communications, des Finances, de l'Industrie et du Commerce, du Travail et de la Coopération, ainsi que du ministère de la guerre, pouvaient prendre part, personnellement ou en se faisant représenter par des délégués, aux séances où avaient lieu un débat relatif à des questions concernant leur ministère. Ils y avaient voix délibérative.

Le mandat de membre de ce conseil ne pouvait être attribué à des personnes faisant partie du conseil d'administration d'une entreprise commercialisée.

Le Conseil des Ministres nommait, parmi les membres du Conseil supérieur, le Président, et lui laissait la liberté d'élire son vice-président.

Les membres du Conseil Supérieur étaient nommés par décret royal sur la proposition du ministre de l'Industrie et du Commerce pour une durée de cinq années.

Il exerçait en premier lieu une action de recherche, de direction scientifique et jouait le rôle de stimulant de l'activité économique. Par exemple :

a) Il donnait son avis sur les propositions concernant les entreprises commercialisées.

b) Il donnait son avis sur les placements non amortissables pendant les derniers dix ans de la durée de l'entreprise commercialisée.

c) Il donnait également son avis sur la participation du capital étranger et autorisait l'engagement des spécialistes étrangers.

Il avait une mission de coordination de l'activité économique des entreprises commercialisées, par la fixation des normes de préparation des bilans modèles et par les avis sur les modifications des statuts et les augmentations de capital.

Le Conseil supérieur exerçait le contrôle de l'administration des sociétés, et avait même des attributions d'un caractère administratif, comme celle de donner des avis sur les statuts des entreprises commercialisées, et de fixer les normes à suivre pour effectuer la souscription publique en vue de procurer à l'entreprise le capital privé qui lui était nécessaire.

Il déterminait en même temps les modalités de participation aux bénéfices en faveur des employés et ouvriers

dans chaque entreprise commercialisée et évaluait l'apport de l'Etat et des particuliers dans les entreprises.

Les avis du Conseil supérieur de contrôle et de direction étaient obligatoires pour le Conseil des Ministres, puisqu'il devait se conformer aux opinions y contenues.

Ce conseil était-il à même d'accomplir d'une façon satisfaisante la mission confiée ? Donnait-il toutes les garanties d'impartialité et de compétence ?

D'après sa composition, nous doutons de son impartialité, car il y avait un sénateur, un député et trois spécialistes. Ces trois derniers membres du Conseil étaient nommés par le Conseil des ministres ayant entière liberté de choix. Aucune limitation n'était apportée à son droit. L'immixtion de la politique au sein du Conseil était donc à craindre. Ces trois spécialistes, nommés suivant le bon plaisir du Conseil des ministres, se rencontraient avec les deux représentants du Parlement — choisis bien entendu au sein de la majorité — et les ministres respectifs.

Normalement, un bloc de six voix était assuré au Ministre. Il restait encore sept membres dont l'indépendance paraissait plus réelle. Une majorité devait toujours se former du côté de l'opinion exprimée par le ministre.

Comme, d'autre part, une question n'intéresse pas un seul ministère, mais ordinairement deux ou même trois, la conséquence, c'était que jamais une décision n'aurait pu être prise contre la volonté du ministre.

Primitivement, le projet n'avait donné aux ministres participant aux séances du Conseil supérieur qu'une simple voix délibérative. La situation eût été paradoxale qu'un chef de département entièrement responsable de ce qui se passe dans ses bureaux fût obligé de se soumettre aux décisions du Conseil sans même pouvoir influencer ses déci-

sions. C'est pourquoi, sur la proposition d'un député de l'opposition, M. D. R. Ioanitzesco, la Chambre des députés décida de lui accorder une voix délibérative. La nouvelle situation n'était pas moins mauvaise. L'influence ministérielle augmentait, grâce au concours assuré d'avance de certains membres, jusqu'à un assujettissement quasi complet du Conseil supérieur de contrôle.

Il en résultait des conséquences extrêmement graves. Le Conseil Supérieur n'avait pas une responsabilité assurée. Aucune sanction n'était prévue contre les membres du Conseil ayant agi contrairement aux intérêts de l'Etat, et les avis du Conseil étaient obligatoires pour les ministres et même pour le Conseil des Ministres.

Que se passait-il en fait ? Le ministre imposait sa volonté au conseil de contrôle. Celui-ci donnait un avis que toutes les autorités administratives étaient tenues de suivre. Si cet avis lésait les intérêts du pays, personne ne pouvait mettre en jeu la responsabilité d'un ministre, puisque celui-ci se retranchait derrière l'avis conforme du Conseil supérieur de contrôle et de direction. C'était bien lui qui avait imposé sa volonté, mais on ne pouvait pas le rendre responsable. Si, donc, les avis avaient été simplement consultatifs, les ministres n'auraient pas eu la possibilité de se prévaloir du caractère obligatoire des avis, car on leur aurait répondu qu'ils n'étaient pas tenus de les suivre. La loi sur la responsabilité ministérielle aurait pu être appliquée.

On avait fait à la loi du 7 juin 1924 le reproche que, « par la création du Conseil Supérieur de contrôle et de direction, on établissait à côté du Gouvernement constitutionnel responsable devant le pays, un organe de direction occulte et irresponsable ». Nous croyons avoir largement prouvé le bien-fondé de cette critique.

L'exclusion des fonctionnaires de ce Conseil nous paraît aussi critiquable. On accuse souvent les fonctionnaires de routine, de manque d'esprit commercial, etc.

Supposons que ce soit vrai, mais le Conseil Supérieur n'était pas un organe commercial qui demandait à être conduit dans le même esprit que les conseils d'administration des entreprises commercialisées ; il était un organe de contrôle, de coordination des actions des entreprises d'Etat et de sauvegarde des intérêts de ce dernier. L'une des premières qualités nécessaires aux membres du Conseil était d'avoir des vues d'ensemble sur les problèmes économiques, de connaître les intérêts de l'administration et d'avoir même un certain amour pour le patrimoine public. Quoi que l'on dise, personne ne nous paraît réunir aussi bien ces qualités que certains fonctionnaires arrivés aux plus hauts degrés de la hiérarchie administrative. Quelques places auraient dû leur être réservées.

D'ailleurs, de quelque façon qu'on organise le Conseil, son utilité ne nous paraît pas très grande. Le seul avantage que nous lui reconnaissons est celui d'avoir permis le contact entre les représentants du Parlement et les représentants des entreprises économiques constituées en un organe administratif. Ce contact donnait aux membres du Parlement la possibilité de connaître de plus près l'activité des institutions qu'il créait et de donner en même temps la direction qui leur convenait.

CHAPITRE II

La classification des entreprises et des biens publics

Malgré ses préférences avouées pour le système de la société d'économie mixte, le législateur roumain n'entendait nullement lui confier l'exploitation de toutes les entreprises de l'Etat. Il tenait à ce que l'Etat gardât un droit de libre disposition sur l'organisation et le fonctionnement de certaines entreprises publiques. A toutes celles de cette seconde catégorie il appliquait le système de la régie d'Etat. L'organisation sous la forme de la régie ou de la société d'économie mixte était en fonction de la catégorie de biens à laquelle on affectait un bien quelconque. Voilà pourquoi cette question prend une grande importance à nos yeux.

L'article 2 de la loi répartit les entreprises d'Etat à caractère économique de la façon suivante :

a) Entreprises d'intérêt général, appelées à assurer des services publics importants, dont dépend le progrès de l'économie nationale ou certaines entreprises formant l'objet d'un monopole d'Etat, ainsi que celles concernant exclusivement la défense nationale.

Cette catégorie renfermait : les chemins de fer roumains, les postes, télégraphes et téléphones, la régie des monopoles de l'Etat, la Pyrotechnie et la Poudrerie de l'Armée, ainsi que leurs ateliers et entreprises annexes, destinés à assurer le fonctionnement normal de ces entreprises d'Etat.

b) Entreprises ayant un caractère commercial pur, dont l'objet est la propriété de l'Etat, mais qui ne constituaient

pas son monopole exclusif. Rentraient dans cette catégorie :

a) Les exploitations des biens miniers et métallurgiques, les stations balnéaires, propriété de l'Etat, et généralement les industries de toute sorte ;

b) Les ateliers de l'Etat de toute sorte n'étant pas liés à l'exploitation des entreprises de la catégorie A.

c) La navigation fluviale roumaine et le service maritime roumain ;

d) L'exploitation des forêts, pêcheries, etc., etc...

La division des entreprises de l'Etat en deux catégories était faite sur base du critère de la défense nationale.

L'application du système de la régie aux entreprises les plus importantes de l'Etat est le meilleur argument que les auteurs de la loi aient fourni aux adversaires de la société d'économie mixte. Ceux-là mêmes qui la soutenaient avec le plus d'acharnement se voyaient obligés de l'abandonner dès qu'il s'est agi de la mettre en pratique. Il est curieux de voir comment un Gouvernement qui critique de la façon la plus sévère le système de la régie publique et qui marque de la manière la plus nette ses préférences pour la société d'économie mixte est obligé d'agir contre ses propres idées.

Si la société d'économie mixte avait été le système idéal, universellement applicable, on eût toujours trouvé le moyen de l'accommoder à toutes les entreprises.

Mais nous doutons de la valeur du critère basé sur l'idée de défense nationale. Est-il suffisant pour exclure la société d'économie mixte de l'application aux entreprises de la première catégorie ? Ne pourrait-on pas arriver à certains assouplissements de l'économie mixte qui lui permettent l'application aux entreprises intéressant au plus

haut degré la défense nationale ? Nous croyons que si, car il est vraiment dommage de laisser toutes les vastes entreprises dans le domaine de la régie directe. Si une entreprise intéresse spécialement la défense nationale, il est d'autant plus nécessaire qu'elle soit bien organisée et administrée et que son fonctionnement soit parfait. « Si une société nationale intéressée assure mieux que l'Etat la vie et le développement d'un instrument de défense nationale, il n'y a aucune raison qu'on laisse cet intérêt entre les mains négligentes de l'Etat » (1).

Et ce que nous faisons ici n'est pas un plaidoyer pour la société d'économie mixte. Loin de nous le désir de la considérer comme le système infaillible d'organisation et d'exploitation des entreprises d'Etat. Nous la trouvons simplement supérieure à la régie directe, et c'est tout.

La classification est critiquable, d'autant plus que dans la même loi le législateur prend une série de mesures assurant la prépondérance du capital national, de la main d'œuvre nationale, la majorité roumaine dans les conseils, la majorité des délégués gouvernementaux dans les comités de censeurs, etc. Ce sont autant de garanties que la défense nationale n'aurait eu rien à perdre de l'application de la société d'économie mixte.

Quelles sont les entreprises qui intéressent tout simplement la défense nationale ? Ce sont, d'abord, celles énumérées par le législateur à l'alinéa A du deuxième article de la loi. Nous ignorons d'après quel critère une entreprise rentrerait dans l'une ou l'autre des deux catégories. Nous croyons que le critère objectif a fait défaut car s'il avait existé, le législateur n'eût pas manqué de s'y référer ; la

(1) M. Manoïlesco : *Comercializarea Argus*, n° 3266, 12, III, 1924.

tâche du Conseil des Ministres aurait été plus aisée à l'avenir, lorsqu'il se serait agi de savoir si une entreprise d'Etat dont la loi ne faisait pas mention dans son article 2, était susceptible d'être assimilée à une des classes citées plus haut, pouvait être introduite dans l'une ou l'autre classe par une décision du Conseil des Ministres prise sur avis conforme du Conseil Supérieur de contrôle et de direction. On voit donc que le Conseil des Ministres — plutôt le Conseil Supérieur de contrôle et de direction — avait entière liberté. Grâce au système d'irresponsabilité résultant de l'organisation du Conseil de contrôle, les dangers étaient très grands.

D'ailleurs l'idée de défense nationale n'est pas suffisamment nette pour expliquer la classification. Tous ces biens intéressent plus ou moins la défense nationale. Il y a entre eux des différences de degrés, mais c'est tout. A quel moment doit-on considérer que les besoins de défense nationale occupent une place plus prépondérante dans l'entreprise que les idées de productivité ou autres. C'est sur ce point que la loi aurait dû se prononcer, faute de quoi l'arbitraire est à redouter. C'est pourquoi nous aurions préféré que le Conseil des Ministres n'eût pas de compétence dans ce domaine et que la disposition : « les entreprises ayant un caractère spécial ne pouvant être assimilées à celles mentionnées dans l'article 2 seront englobées dans la catégorie A ou B en vertu d'une loi spéciale » fût généralisée.

Donc, deux catégories de biens soumis à deux systèmes d'exploitation différents :

a) Les entreprises de l'article 2, alinéa A, intéressant tout spécialement la défense nationale, sont soumises au système de la régie. Pour ces biens, l'article 3 se borne à

dire que le capital sera exclusivement versé par l'Etat et qu'elles seront administrées suivant les dispositions d'une loi spéciale.

En effet, toutes les grandes entreprises de l'Etat roumain, les plus importantes par le capital investi, par leur influence sur la vie économique du pays, restaient en dehors du cadre d'application de cette loi.

Les espoirs que permet l'application de la loi de commercialisation doivent être réduits à mesure qu'augmente la valeur des biens de la première catégorie. Son influence sera extrêmement réduite, surtout après son application. Nous y reviendrons.

b) Pour tous les biens compris à l'alinéa B de l'article 2, la loi prévoit le système d'exploitation en collaboration avec le capital privé sous la forme de société d'économie mixte. Dans le texte de la loi, dans les débats parlementaires et la presse, on a employé les expressions de régie intéressée, régie co-intéressée ou entreprise commercialisée, mais jamais celle utilisée par nous. Pour ne pas donner lieu à des confusions et pour avoir une unité d'expression, nous resterons fidèles à la terminologie adoptée.

CHAPITRE III

La société d'économie mixte

SECTION I. — LOI GÉNÉRALE OU LOIS SPÉCIALES ?

Un premier problème qui se pose à propos de la réglementation du régime des sociétés d'économie mixte est celui de savoir s'il est bon de faire une loi générale ou de soumettre au Parlement tous les projets de commercialisation.

La question est importante puisque les arguments d'ordre constitutionnel, politique et économique abondent en faveur de l'un ou de l'autre système.

Le choix n'est pas facile et c'est ce qui explique les discussions longues et enflammées qui eurent lieu au début de l'année 1924 en Roumanie.

D'abord, au sein même du Gouvernement, Monsieur le Ministre des Finances demandait que, pour chaque entreprise qui allait être commercialisée, une loi et un statut séparés fussent présentés au Parlement.

Monsieur le Ministre de l'Industrie et du Commerce soutenait que l'on devait faire une seule loi qui servît pour toutes les entreprises de l'Etat organisées sous la forme de la société d'économie mixte. Dans son esprit, chaque commercialisation d'une entreprise de l'Etat devait être décidée par le Conseil des Ministres, sur avis du Conseil législatif et du Conseil Supérieur de contrôle et de direction qui allaient être créés.

Les partisans des lois spéciales disaient que celles-ci avaient l'avantage d'une adaptation plus serrée du texte aux nécessités de l'exploitation ; que ce système garde à

la réglementation toute l'élasticité nécessaire tandis que, au contraire, une réglementation générale est rigide par nature. Elle constitue une formule soit vague, soit étroite.

Qu'il est plus pratique, efficace et juridique de venir avec des lois pour chaque entreprise séparément. « En faisant une loi pour chaque entreprise, il serait resté au Gouvernement la simple préoccupation d'énumérer dans le projet une série de dispositions en vertu desquelles l'Etat eût pu disposer de ses biens comme il le voulait et laissé, en même temps, toute sa force d'application au code commercial en ajoutant, bien entendu, quelques dispositions pour la consolidation de la garantie d'une meilleure administration des entreprises » (1).

Que le système de la loi générale empiète sur les droits du Parlement. Il est dangereux de donner au Conseil des Ministres le pouvoir de décision en ce qui concerne la constitution des sociétés d'économie mixte par la soustraction de la gestion de la richesse d'Etat au contrôle parlementaire.

Que, enfin, le système de la loi générale ne laisse au Parlement qu'un droit de contrôle ultérieur. Or, disait M. Gr. Iunian, ce contrôle est inefficace. Car, que pouvait faire en ce cas le Parlement ? Annuler la société ? Pour la solidité de l'entreprise, la solution de l'annulation de la société ne doit pas être envisagée. La responsabilité ministérielle ? Elle est illusoire en Roumanie.

Par contre, on invoquait pour le principe de la loi générale que :

1° C'est une impossibilité de donner au Parlement le rôle d'examiner les concessions, étant donné surtout le

(1) P. Dragomiresco : Discours à la Chambre des Députés. *Débats Parlem.*, 1923-24. M. O. III, pp. 2251-2257

développement que prend dans l'actuelle conception, l'idée de propriété de l'Etat. « Le Parlement devrait étudier des centaines et milliers de cahiers des charges, ce qu'il ne peut pas faire » (1).

2° Le Parlement ne peut et ne dispose pas de tous les éléments pour étudier un contrat dans tous ses détails ; il devrait alors être transformé en un bureau d'études, ainsi que la loi le fait pour le Conseil Supérieur qui étudie chaque cas séparément.

« Ne transformez donc pas un Parlement qui, aujourd'hui surtout, a tant à faire pour l'organisation de la nouvelle Roumanie, en un bureau d'analyse des contrats et d'étude des concessions de mines, d'eaux, biens, forêts et diverses installations commerciales et industrielles » (2).

3° La législation spéciale a de graves inconvénients : la lenteur de l'élaboration par voie parlementaire et la reprise en discussion de questions qui peuvent être tranchées une fois pour toutes. La lenteur du Parlement à élaborer des lois est certaine. Elle s'explique, d'une part, par le temps relativement court de travail, de l'autre par l'agglomération des questions sur lesquelles il est appelé à légiférer grâce aux tendances de plus en plus interventionnistes. Si ce retard produit normalement des inconvénients sans gravité, les dommages qu'il cause dans l'ordre économique sont considérables.

A cause de son instabilité et du système de travail par sessions séparées par de longues vacances, il faut l'exclure et attribuer le droit de contrôle à un autre organe.

4° Les capitaux qui collaborent à la mise en valeur des richesses d'Etat, le font dans un but lucratif. Une condi-

(1) V. Brătianu : Discours au Sénat. *Débats Parlementaires*. M. O. III, 1923-24, pp. 1187-1202.

(2) *Idem ibidem*.

tion indispensable de cette collaboration est la stabilité et la sûreté juridique et politique. Comment veut-on donc que ces capitaux viennent collaborer avec l'Etat « lorsqu'ils verront qu'il n'y a aucune règle de procédure, que nous n'avons rien de stable en la matière. Sur quelles garanties s'appuieront les capitaux roumains ou étrangers lorsqu'ils sauront que les conditions d'exploitation de ces richesses peuvent être changées du jour au lendemain, quand ils sauront qu'un député ou un sénateur peuvent venir avec les statuts d'une régie co-intéressée à la Chambre des députés ou au Sénat et que les statuts d'une société seront faits d'une autre manière que ceux d'une autre, et que demain, lorsque le Gouvernement ou simplement le ministre respectif seront changés, on procédera d'une autre façon ? Où est donc la sûreté que doivent avoir les particuliers qui veulent apporter leur capital et l'investir dans l'entreprise ? » (1).

5° « Si les conditions essentielles variaient d'une entreprise à une autre, les capitalistes seraient tentés d'attendre, dans l'espoir de trouver des conditions plus favorables. Ce serait donc empêcher l'application immédiate de la loi » (2).

6° Pourquoi dire que le contrôle parlementaire est négligé lorsque le Parlement n'est pas appelé à décider de toute société commerciale que l'on créerait ? Il est inutile du moment où la loi prévoit toutes les conditions fondamentales en matière d'association entre l'Etat et les particuliers, comme : les administrateurs et leur nombre, par qui et comment est exercé le contrôle, les conditions selon

(1) N.-G. Popovici : Discours au Sénat. *Débats Parlem.* 1923-24. M. O. III, 1187-1202.

(2) V. Athanasovici : Discours à la Chambre des Députés. *Débats Parlem.* 1923-24. M. O. III, pp. 2388-2397.

lesquelles s'effectuent les apports et les modalités de leur évaluation, etc... Du moment que toutes ces conditions-type se trouvent dans la loi générale, pourquoi donc les répéter ? Et puis, si on ne les répète pas, c'est qu'elles ne sont pas les mêmes dans toutes les sociétés, inconvénients graves car on donnerait libre jeu au favoritisme.

Que penser de tous ces arguments ? Il est certain que les lois spéciales ont, à l'égard des lois générales, l'immense avantage d'être plus souples. Mais est-ce que la rigidité de la loi générale est aussi nuisible aux intérêts économiques qu'on le dit ?

Il y a dans la loi générale deux catégories de dispositions : les unes sont relatives à l'organisation et à l'administration des sociétés, les autres tendent à assurer la défense du patrimoine de l'Etat. Pour la première catégorie, la loi détermine les principes d'organisation et d'administration qui ne sont guère variables d'une entreprise à une autre. Ce qui peut être complètement différent, ce sont les questions de détails. Inutile donc de mettre en mouvement, pour les questions de détail, toute la machine parlementaire. Les statuts peuvent parfaitement faire face à cette exigence.

Il reste la garantie des droits de l'Etat et du patrimoine public. La loi détermine le maximum de concessions que l'Etat puisse faire. La rigidité joue en sa faveur, car toutes les négociations ultérieures pour la constitution des sociétés et la rédaction des statuts seront menées sur la base de la loi. Jamais on ne pourra, sous peine d'illégalité, accorder plus que ne le fait la loi. La loi générale faite « in abstracto » ne peut être soupçonnée de favoritisme, et sa rigidité, loin d'être un inconvénient, est une vertu.

On invoque d'habitude au profit des lois spéciales l'in-

térêt de garder intacts les droits du Parlement. C'est, croyons-nous, une façon trop large d'interpréter les droits du Parlement, et d'ignorer complètement le principe de la séparation des pouvoirs. Pourquoi le faire intervenir dans des opérations qui, par leur nature, sont de la compétence du pouvoir exécutif ? Le Parlement établit des normes générales, des lois, que l'exécutif va appliquer ensuite. Est-ce que la constitution d'une société d'économie mixte pour l'exploitation de mines de charbon doit nécessairement être décidée par une loi ? Nous ne le croyons pas. Les conditions de la constitution et les statuts doivent être l'œuvre du pouvoir exécutif. Il n'est nullement dangereux de laisser au Conseil des Ministres le droit de décision en la matière. La solution contraire basée sur une méfiance exagérée à l'égard de l'exécutif ne se justifie point.

Demander l'intervention parlementaire est aussi inutile qu'il est nécessaire de laisser au Gouvernement le droit de décider de la création des sociétés d'économie mixte. Le contrôle du Parlement est inefficace grâce à la discipline du parti de la majorité. Dans ce cas, que pourrait faire l'opposition ? Donner des assauts impuissants qui n'auraient d'autre résultat que celui d'intéresser l'opinion publique. Mais elle peut y arriver aussi bien par d'autres moyens et sans mettre en mouvement toute la machine parlementaire.

D'autre part, les affaires onéreuses peuvent être apportées dans la discussion du Parlement par les deux parlementaires qui font, de droit, partie du Conseil Supérieur de contrôle et de direction.

Nous nous déclarons pour le principe de la loi générale pour une double raison d'opportunité et d'interprétation restrictive des droits du Parlement.

M. Constantinesco-Strihan s'exprime dans le même sens : « Pour qu'un organe compétent étudie chaque constitution, pour que cette constitution considérée opportune ne subisse pas de retard et que l'Etat puisse avoir, par un organe compétent, la continuité de vues qui lui permette la réalisation d'un programme de longue durée, nous croyons que l'on a pu retirer, sans grand dommage des attributions du Parlement, la transformation des entreprises d'Etat en sociétés mixtes » (1).

La solution de la loi générale l'emporta d'abord au sein du Gouvernement, puis dans le Parlement. Ainsi sommes-nous amenés à étudier comment le législateur roumain de 1924 a entendu organiser les sociétés d'économie mixte.

SECTION II. — LA CONSTITUTION DES SOCIÉTÉS

L'initiative de la constitution de la société d'économie mixte appartenait exclusivement au département dont dépendait l'entreprise et le bien auquel on voulait donner une organisation commerciale. S'il trouvait nécessaire de l'organiser sur des bases commerciales en collaboration avec le capital privé, il préparait les statuts, suivant l'avis conforme du Conseil Supérieur de contrôle et de direction.

Les statuts rédigés en conformité des dispositions prévues dans la loi étaient soumis à l'examen de la délégation et à l'approbation du Conseil des ministres. Après, ils étaient sanctionnés par un décret royal et publiés dans un délai de vingt jours au Moniteur Officiel en même temps

(1) P. Constantinesco-Strihan : *Statutul juridic al societatii de economie mixta*, Rev. Dr. Pub., 1927, p. 261.

que les conditions de la souscription publique déterminées par le Conseil Supérieur.

Jusqu'à ce point, il n'existait aucune collaboration entre la collectivité publique et les particuliers. Celle-ci ne commençait qu'au moment de la souscription et encore était-elle toute passive. Les particuliers qui trouvaient convenables les conditions de participation et les avantages offerts par les statuts y apportaient leurs capitaux.

Lorsque la souscription était couverte, le Conseil des ministres, sur la proposition du ministre dont dépendait l'entreprise, déclarait la société constituée. La déclaration de constitution était également publiée au Moniteur Officiel.

Pouvaient constituer des sociétés d'économie mixte toutes les collectivités publiques, Etat, départements ou communes, propriétaires d'une entreprise incorporée sous le point B de l'article 2. C'est d'ici que ressortait le caractère général de la loi et son importance pour la vie économique nationale. Si les départements n'ont pas des entreprises à caractère commercial ou industriel, les communes sont beaucoup plus riches. En ce qui concerne les particuliers et les conditions de leur participation à la constitution des sociétés, celles-ci étant des sociétés de capitaux, nous aurons l'occasion d'en parler lorsque nous traiterons des apports et de la formation du capital.

La durée maxima de la société était de 50 ans, mais le renouvellement de la concession était possible. La prolongation se faisait dans les mêmes conditions que la constitution primitive, moins les formalités d'évaluation des apports. L'autorisation était donnée par décret royal sur la proposition du Conseil des ministres, à la suite du rapport du ministère dont dépendait l'entreprise et de l'avis conforme du Conseil supérieur.

SECTION III

LES APPORTS ET LA FORMATION DU CAPITAL

Il y a parmi les conditions indispensables d'existence d'une société d'économie mixte celle demandant que le capital soit constitué par les apports de l'Etat et des particuliers. Le capital de la société d'économie mixte est en nature ou en numéraire.

L'apport de l'Etat est constitué par l'usage des biens immobiliers, la propriété ou l'usage des immeubles par destination, du fonds commercial et industriel et des meubles destinés à l'entreprise (art. 14).

Un problème très important est celui de l'évaluation des apports de l'Etat et des particuliers. Une évaluation insuffisante de l'apport de l'Etat et une évaluation trop élevée des apports privés lorsqu'ils sont en nature, peuvent causer de gros préjudices à l'Etat, car l'absence d'évaluation entraîne deux sortes d'abus :

a) On forme des entreprises co-intéressées auxquelles l'Etat apporte, sous forme de valeurs et droits réels une fortune énorme, tandis que les particuliers viennent avec un apport ridiculement petit en comparaison avec celui de l'Etat. Dans ce cas, l'Etat pourrait facilement se dispenser du capital des particuliers.

b) Faute de critère logique et équitable de répartition des bénéfices, établi sur la base de la proportionnalité des apports, on laisse entière liberté à l'arbitraire.

Dans le système de la loi de 1924, l'évaluation était faite par les soins du Conseil Supérieur de contrôle et de direction, et restait définitive après l'approbation du Conseil

des ministres. Elle était soumise au contrôle de l'opinion publique par la publication au *Moniteur Officiel*. La Chambre et le Sénat qui étaient représentés par un délégué au Conseil supérieur pouvaient également contrôler de façon directe le mode d'évaluation des apports.

Etant donné que la décision du Conseil supérieur était définitive, ce contrôle des corps législatifs était assez platonique. Pour lui donner une certaine efficacité, nous croyons que la proposition faite au Sénat que les apports de l'Etat fussent soumis à la ratification parlementaire était préférable :

« Le Parlement ne doit pas voir dans ces questions des choses dont il décide habituellement, mais simplement des travaux soumis à une large publicité par son contrôle. Cette ratification aurait le même caractère que celle des traités avec les puissances étrangères. Pourquoi ? Pour donner plus de publicité. La ratification serait faite sur la base des travaux du Conseil supérieur qui a la compétence technique, mais qui doit être, sous l'angle de la bonne foi, soumis au contrôle parlementaire. La publication au *Moniteur Officiel* n'est pas suffisante. Par la présentation devant le Parlement, celui-ci aurait le droit de veto, ce qui obligerait le conseil à de nouveaux travaux d'évaluation » (1).

L'avantage de la réalisation de cette idée était immense. Le Conseil supérieur n'eût pas été le maître absolu qui pouvait disposer en pleine liberté de la fortune de l'Etat. D'autre part, l'argument que le Parlement n'a pas la compétence technique nécessaire pour procéder à des évaluations tombait de soi puisque la représentation nationale

(1) P.-S.-S. Bartolomeu : *Discours au Sénat*. M. O. III, 1923-24, pp. 1164-1170.

ne se substituait pas au Conseil supérieur et à ses experts, mais l'obligeait tout simplement de procéder à une nouvelle évaluation.

L'évaluation était faite antérieurement à la constitution de la société et figurait toujours dans ses statuts.

Quels étaient les critères d'évaluation de l'apport des collectivités publiques et des particuliers ? La garantie d'une juste évaluation est indispensable pour l'Etat. Elle ne peut être donnée que s'il y a dans la loi des normes objectives d'évaluation, s'il existe des autorités permanentes et spécialisées d'évaluation et, surtout, si toutes les conditions de publicité des travaux d'évaluation sont observées, pour assurer un contrôle public absolument désintéressé. On ne saurait admettre qu'une évaluation de la richesse soit faite à huis-clos ; elle doit être rendue publique, soumise au contrôle public et jugée objectivement. Des règles précises étaient d'autant plus nécessaires que l'Etat n'avait pas eu une comptabilité sérieuse, tous ses biens n'étant même pas inventoriés. D'autre part, l'Etat n'avait jamais inscrit les amortissements du capital et n'avait choisi les bénéfices de l'entreprise.

Tous ces principes, si importants pour la sauvegarde du patrimoine public, n'avaient reçu aucune satisfaction. Le Conseil supérieur était resté maître de la décision, malgré la disposition qui demandait l'approbation du Conseil des ministres pour que l'évaluation fût définitive.

Le Conseil supérieur avait une autre prérogative extrêmement importante, celle de déclarer que l'évaluation d'une richesse était impossible. Dans ce cas, la société pouvait toujours se constituer et le législateur s'était contenté de poser simplement des principes de la répartition des bénéfices. Evidemment, la non-évaluation « à raison de la

nature de l'apport, à cause de la situation du change ou pour toute autre cause » (art. 16), se prêtait à des abus. Une évaluation même approximative et insuffisante aurait été préférable à la situation qui demeure inconnue.

Toute la partie de la loi qui concernait l'évaluation de l'apport de l'Etat était faible. Le texte ne prévoyait pas la possibilité pour l'Etat de faire des apports en numéraire. Solution parfaitement justifiée puisque ce dont l'Etat avait un grand besoin c'était le capital liquide. Le contraire aurait détruit toute la belle argumentation des partisans de la loi qui envisageaient la société d'économie mixte comme indispensable pour l'organisation et la mise en valeur des entreprises publiques. Déjà on peut critiquer le texte de la loi puisque, après avoir montré en quoi consiste l'apport de l'Etat, il dit : « Il faut ajouter le capital privé, *s'il en existe* » (art. 14, al. 1). La fin de la phrase est très inopportune, car elle admet que l'on peut constituer des sociétés sans capital privé. Cette loi a-t-elle alors une raison d'être, ou bien voulait-on masquer sous la forme des sociétés d'économie mixte des régies commerciales déguisées, ou plutôt des régies intéressées ?

L'apport des particuliers est en nature ou en numéraire. C'est une liberté laissée aux particuliers qui n'est pas au dessus de toute critique. En effet, nous le répétons, l'Etat manquait à ce moment de capitaux nécessaires pour une exploitation productive de ses biens. Ces capitaux, il les demandait aux particuliers par la voie de la souscription publique. Pourquoi admettait-on les apports en nature lorsque l'Etat demandait de l'argent comptant ? Des difficultés surgissaient. La disposition était en contradiction avec le souci de favoriser les petites souscriptions. Le problème de l'évaluation des apports privés donnait naissance

aux mêmes questions posées à l'occasion de l'évaluation des biens publics. Il eût été donc préférable que les apports des particuliers fussent seulement en numéraire.

On peut objecter que les entreprises de l'Etat, bien qu'elles représentent une grande valeur, nécessitent des investissements supplémentaires pour que l'exploitation soit plus productive et que ces apports en nature n'étaient rien d'autre que ce qui manquait aux entreprises de l'Etat. Cela est peut-être vrai, mais nous trouvons plus simple la voie de l'apport en numéraire, bien déterminé, avant même que la société n'ait été constituée. Si, dans la suite, l'exploitation avait exigé de nouveaux investissements, la société disposant de capitaux eût pu les faire avec un double avantage : l'appréciation de la valeur des investissements eût été faite sous les yeux des représentants de la collectivité publique dans la société, et les difficultés d'évaluation de l'apport privé auraient été écartées.

Les conditions de participation du capital privé aux sociétés d'économie mixte étaient dictées par les considérations suivantes :

1° Le principe de la démocratisation du capital. Le gouvernement constituait des sociétés pour la mise en valeur de ses entreprises en sollicitant le concours des particuliers. Le capital des nouvelles sociétés était composé d'actions de valeur limitée. Cette politique du gouvernement existait déjà antérieurement et ne recevait à cette occasion qu'une consécration de plus. Il avait eu à choisir entre la politique russe de Lénine et la politique des gros capitalistes américains. Ne voulant s'acheminer vers aucune de ces deux politiques, il choisit le principe de la souscription publique, pour la formation des sociétés, et non pas celui de l'accumulation du capital entre les mains d'un seul individu.

Pratiquement, la loi du 7 juin 1924 réalisait de la façon suivante ce desideratum gouvernemental :

Une commission était composée du Premier Président à la Cour de Cassation, ou de son délégué choisi parmi les conseillers à la Cour, du Président du Conseil supérieur de contrôle et de direction et du Gouverneur de la Banque Nationale. Cette commission dont l'impartialité était hors de doute exerçait le contrôle de la souscription publique et décidait de la répartition définitive des actions souscrites.

Les principes admis sont les suivants :

1° Avantager les petites souscriptions, c'est-à-dire que les premiers qui aient bénéficié de la répartition des actions étaient précisément les petits capitalistes.

2° Pour éviter l'accaparement par les gros capitalistes, les actions étaient nominatives.

3° Toujours pour empêcher l'élimination des petits, le nombre des voix dans l'assemblée générale était limité.

4° La participation du capital étranger était permise « jusqu'à 40 pour cent au maximum du capital total de l'entreprise, de sorte que le capital national, d'Etat ou particulier, en ce cas, sera de 60 pour cent du capital social » (art. 18).

Cette question du capital étranger fut longuement discutée, à cause des deux conceptions différentes qui se trouvaient en présence. D'un côté, la conception du parti national-paysan qui demandait un traitement parfaitement égal pour le capital national et étranger. Aucun obstacle ne devait être mis à la participation étrangère aux sociétés de mise en valeur des entreprises publiques.

La conception libérale était plus nuancée. Le principe fondamental du relèvement économique de la Roumanie

se résumait dans la maxime « par nous-mêmes ». Il marquait la volonté du Gouvernement issu du sein du parti libéral de réaliser par les seules forces de la nation une meilleure situation économique. Aidé par une longue expérience qui avait donné des résultats satisfaisants, le parti libéral escomptait avec confiance l'avenir. Il considérait encore que l'Etat était « en droit de prendre toutes les mesures pour que le capital étranger n'eût d'autres possibilités que celles de trouver une plus grande productivité qu'il n'aurait trouvé dans son pays d'origine » (1).

Cette conception se déclarait nettement contre le capital étranger accapareur, et moyen d'expansion des peuples capitalistes. A ce capital on n'interdisait pas la participation, mais on limitait sa liberté de mouvement et on l'empêchait de sortir de sa mission.

On ne devait, par conséquent, pas dire que ces mesures empêchaient toute collaboration du capital étranger. Un capital étranger qui n'avait pas de visées expansionnistes était toujours assuré de trouver des conditions favorables. S'il ne pouvait pas dépasser les 40 pour cent du total de l'entreprise, cela ne l'empêchait pas de participer à la constitution de la société. Le montant du capital n'est pas toujours en rapport direct avec le droit d'administration. Il jouissait des mêmes droits que les capitalistes privés nationaux. Il était suffisant pour lui que l'Etat fût soumis aux principes du code commercial. Il avait aussi le moyen d'exercer une grande influence sur la marche de l'entreprise : c'était de participer par l'intermédiaire des sociétés et des banques roumaines. Comme l'Etat donnait à ses collaborateurs privés la majorité dans le conseil d'admi-

(1) Vintila Bratiano, *op. cit.*

nistration, les capitalistes étrangers pouvaient toujours dire leur mot.

En tout cas, toute cette question tient plus à la politique qu'à l'économie. Personnellement, nous acceptons l'opinion libérale qui, bien qu'elle retarde le relèvement économique, est plus digne et plus susceptible de maintenir la vie économique du pays entre les mains nationales.

Le capital des sociétés d'économie mixte pouvait être augmenté en observant les mêmes formalités et conditions qu'à la constitution de la société.

La rédaction peu claire de l'art. 18 laissait entendre que seule la collaboration des capitaux étrangers devait être approuvée par le conseil des ministres sur avis du Conseil supérieur de contrôle et de direction. Admettre que les formalités étaient nécessaires seulement en cas de participation du capital étranger à l'augmentation du capital de la société aurait équivalu à donner des pouvoirs exorbitants à l'administration de la société. Solution absolument contraire aux intérêts de l'Etat.

Aussi dangereuse était l'interprétation qui tendait à exclure les capitaux nationaux de toute augmentation du capital. En réalité, pour le législateur, les mots « capitaux étrangers » étaient pris dans le sens de capitaux privés, quelle que fût leur nationalité.

La loi ne fixait aucun rapport entre le capital de la collectivité publique et des particuliers. Aussi, en cas d'augmentation du capital de la société, l'Etat n'était pas tenu de participer à cette augmentation ; il restait libre de le faire ou non.

Toujours pour réaliser la démocratisation du capital, les anciens actionnaires n'avaient un droit de préférence que sur la moitié des actions nouvellement souscrites ; pour

l'autre moitié, la préférence était donnée aux nouveaux actionnaires. C'était l'application de l'idée de diffusion dans les masses de capitalistes roumains des actions des entreprises commercialisées.

SECTION IV. — L'ADMINISTRATION DES SOCIÉTÉS.

Le Conseil d'administration

Chaque entreprise commercialisée était administrée par son Conseil d'administration composé de douze personnes au maximum, dont un tiers nommé par le Gouvernement et le reste élu par l'assemblée générale des actionnaires. Le système adopté par le législateur roumain est conforme aux conclusions théoriques que nous avons dégagées dans la première partie de notre thèse. Sa justification et les réponses faites aux critiques doivent être retenues :

« L'administration d'une société anonyme ne doit s'inspirer que de l'intérêt pécuniaire des actionnaires, c'est là l'esprit de sa fonction et la raison d'être de son mandat.

« L'Etat représente les intérêts généraux qui, souvent, diffèrent des intérêts pécuniaires des actionnaires. Alors, si la majorité des membres était formée de personnes nommées par l'Etat ou autres organes publics, le membre du conseil se trouverait dans un grave dilemme : défendre les intérêts généraux de l'Etat qu'il représente ou les intérêts pécuniaires des actionnaires ? Mais, étant nommé par l'Etat, il est obligé de se soumettre aux dispositions du ministre. Dans ces conditions, le conseil d'administration devient une fiction. Il y a encore plus. Les administrateurs des sociétés anonymes sont responsables de leur

gestion, individuellement et solidairement. Les administrateurs nommés par l'Etat, et qui sont ses mandataires, se mettront toujours, en ce qui concerne leur responsabilité, à l'abri de l'Etat. L'Etat est responsable mais non pas d'après le droit commun civil ou commercial. Sa responsabilité n'est ni générale ni absolue. Il n'y a pas de droit d'indemnité contre l'Etat, il indemnise quand il veut et lorsque l'indemnisation lui paraît équitable. Le recours contre l'Etat pour de pareils dédommagements ne peut être porté que devant une juridiction administrative. Alors, quel est ce conseil d'administration dont la majorité n'a aucune responsabilité devant la justice, comme c'est le cas pour les administrateurs élus par les particuliers, et à quoi se réduit la responsabilité solidaire ? » (1).

Jusqu'en 1924, aucun des pays qui avaient utilisé la formule de la société d'économie mixte n'avait introduit une aussi forte proportion de particuliers dans les conseils d'administration.

Les représentants de l'Etat étaient au nombre de quatre, la proportion la plus raisonnable. Seulement, l'un des membres nommés par le gouvernement représentait les intérêts du travail, ainsi la collectivité publique n'avait que trois mandataires dans le conseil d'administration, ce qui n'était pas assez.

Les membres du conseil d'administration qui représentaient l'Etat étaient nommés par décret royal pour une période de quatre ans.

La loi omettait de dire parmi qui devaient être choisis les représentants du gouvernement. Celui-ci avait toute liberté. Evidemment la limitation de son choix aux fonc-

(1) Tancred Constantinesco.

tionnaires eût été préférable. Seulement les membres du Parlement ne pouvaient faire partie du conseil d'administration comme mandataires de l'Etat.

En ce qui concerne l'étendue des attributions du conseil d'administration, la loi ne fait aucune distinction entre les membres nommés et les membres élus. Conformément aux principes de la loi et des statuts des entreprises créées sur sa base, le conseil d'administration avait toutes les attributions prévues par le code de commerce.

Malheureusement, nous devons rappeler ce qui a encore été dit à une autre occasion, lorsque nous avons discuté du Conseil supérieur. Les attributions données au Conseil supérieur de contrôle et le caractère obligatoire attaché à leurs avis diminuaient énormément la liberté de mouvement des sociétés. Il contrôlait l'administration des sociétés. Si donc quelque conflit avait éclaté entre l'administration et le Conseil supérieur, c'était toujours ce dernier qui devait l'emporter.

Le commissaire du Gouvernement

Le gouvernement était représenté auprès de l'administration de la société d'économie mixte par un commissaire. Cette nomination était faite par le Conseil des ministres, suivant la proposition des départements économiques intéressés d'accord avec le ministre des finances. Il assistait avec voix consultative aux délibérations du conseil d'administration.

Le commissaire du gouvernement avait le droit de suspendre une décision du conseil d'administration qui aurait contrevenu à la loi, aux statuts ou aux intérêts supérieurs de l'Etat. Sur avis du Conseil supérieur, le gouvernement

se prononçait en quinze jours du sort de la décision. En cas de silence elle devenait exécutoire.

Le comité de direction

Le conseil d'administration élisait dans son sein une délégation composée de deux membres, qui constituaient avec le directeur de l'entreprise le comité de direction. Un des deux délégués ainsi désignés devait être le représentant de l'Etat dans le conseil. Le directeur de l'entreprise était nommé par le conseil d'administration. La prépondérance du capital privé était nette.

La loi du 7 juin 1924 a été beaucoup critiquée et on avait dit, entre autres, que l'on voulait passer par ce moyen entre les mains privées toute la fortune de l'Etat. Nous avons déjà montré comment le gouvernement s'était assuré la haute-main sur le Conseil supérieur. Grâce au commissaire du gouvernement, rien ne pouvait être décidé qui fût contraire aux intérêts supérieurs de l'Etat. Ainsi l'Etat gardait l'entreprise sous une surveillance assez étroite.

D'ailleurs, le fait d'avoir limité le droit de suspension du commissaire du gouvernement aux cas connus, permettait au conseil de s'occuper librement des questions techniques et commerciales. L'équilibre nécessaire entre les deux catégories de collaborateurs était gardé grâce à ce commissaire et aux attributions qui lui étaient confiées.

Les moyens personnels

Sur ce point l'Etat a entendu se désintéresser complètement, afin de permettre à l'entreprise d'avoir une gestion autonome et de choisir librement les éléments dont elle

aurait besoin. Le comité de direction était chargé du recrutement des fonctionnaires et des ouvriers ainsi que du soin de fixer leurs salaires. Le conseil d'administration donnait ultérieurement son approbation.

Ce n'étaient pas des fonctionnaires publics. Ils étaient assurés pour les cas de maladie, d'invalidité, de vieillesse, de mort, suivant les règles des assurances sociales. Les fonctionnaires techniques de l'Etat qui, après avoir servi dans une entreprise publique commercialisée, étaient maintenus dans la nouvelle entreprise, conservaient leurs droits comme auparavant. Seulement, l'Etat était tenu de verser à la caisse de pensions de l'entreprise toutes les sommes retenues auparavant dans le même but.

SECTION V. — PRINCIPES FINANCIERS ET COMMERCIAUX

Afin d'arriver à une exploitation productive des richesses de l'Etat, le gouvernement introduisit dans la loi les principes généraux d'organisation et de direction des entreprises privées, à savoir des entreprises qui revêtaient la forme de sociétés par actions. Après les organes d'administration, il faut connaître les moyens techniques spécifiques aux entreprises privées.

D'une façon générale, la loi indiquait à l'art. 13 que les sociétés constituées en vertu de ses dispositions rempliraient toutes les formalités de publicité, affichage et transcription, prescrites par le Code de commerce. Toutes les dispositions du Code de commerce concernant les sociétés anonymes leur étaient également applicables.

Ceci nous dispenserait de continuer notre analyse si quelques dispositions légales ne nous rappelaient le carac-

tère spécial des sociétés d'économie mixte. Ce caractère spécial provient du fait de la collaboration dans des conditions particulières du capital privé et des collectivités publiques. En dehors du but lucratif poursuivi aussi bien par l'Etat que par les particuliers, il existe certains intérêts spécifiques à l'Etat. Il est ainsi titulaire de deux sortes de droits.

a) Les uns qui sont les mêmes que ceux de toute personne privée ;

b) Il a aussi des droits et des obligations qui découlent de son caractère d'institution publique.

La loi devait garantir les droits de l'Etat puissance publique. Elle atteignait son but par les mesures suivantes, qui peuvent être considérées comme étant prises en égale mesure au profit des capitalistes privés et de l'Etat. Les projets de budgets des sociétés d'économie mixte étaient déposés un mois avant le 1^{er} janvier. L'établissement des budgets devait être fait suivant les instructions données par le Conseil supérieur de contrôle aux membres du conseil d'administration nommés par l'Etat. Les projets de budgets soumis au Conseil supérieur n'avaient pas besoin de son approbation. Cette solution est juste et le cas contraire aurait équivalu à la soumission complète des sociétés à la tutelle de ce conseil. Le budget étant un plan d'activité dans l'avenir, il faut qu'il soit laissé à la charge de l'administration. Les indications du Conseil supérieur concernaient simplement la forme extérieure du budget pour permettre la réalisation autant que possible de l'unité, seule susceptible de dégager les résultats réels des sociétés. Les bilans, et c'est normal, étaient soumis à l'approbation de l'assemblée générale.

Un principal avantage de la commercialisation était de

créer des entités juridiques distinctes de l'Etat. Or, le fait d'avoir des entités juridiques et de constituer des unités économiques distinctes, permet en premier lieu à une entreprise de subvenir à ses propres moyens pour se maintenir.

En dehors des revenus provenant de ses produits, les sociétés d'économie mixte pouvaient recourir aux emprunts à long terme. La réfection de l'outillage détérioré et insuffisant des entreprises de l'Etat ne se pouvait réaliser que grâce à leur intervention parce qu'on ne devait pas les obliger à faire des investissements des revenus ordinaires. C'eût été continuer la politique absurde de l'exploitation d'Etat. L'existence des unités séparées et autonomes rendait possible la politique rationnelle des emprunts, en assurant le paiement par la voie des annuités. Les charges n'auraient pas pesé trop lourdement, car, grâce aux nouveaux investissements, des plus-values de recettes étaient à attendre.

Ces idées, le législateur roumain les a introduites dans le texte de la loi. L'esprit de la loi était plus large encore, puisque des emprunts pouvaient être contractés pour l'exploitation, ce qui signifie, à notre avis, que les emprunts pour la constitution des fonds de roulement étaient reconnus nécessaires.

Ce qui était susceptible d'entraver la réussite de la politique des emprunts, c'étaient les formalités requises. Si pour des emprunts en vue des investissements, le retard causé par la nécessité d'avoir l'avis du Conseil supérieur et l'approbation du Conseil des ministres ne présentait pas d'inconvénients, il n'en allait pas de même pour les autres.

La répartition des bénéfices fut longuement discutée, aussi bien au Parlement que dans la presse. Cette répar-

tition n'était pas une chose facile. S'il se fût agi de participations bien déterminées à la constitution des sociétés, la difficulté eût été résolue d'un simple trait de plume. Mais les participations n'étaient pas égales, et assez souvent elles n'étaient pas évaluées. Pour des raisons que nous avons indiquées précédemment, des biens de l'Etat étaient apportés à la société sans qu'on connaisse leur vraie valeur. Comment fallait-il donc fixer la participation aux bénéfices de la société, pour que le capital privé ait toujours intérêt à collaborer ?

Le premier principe posé fut de reconnaître au capital privé jusqu'à la limite de 5 % le droit exclusif aux bénéfices de la société.

Au delà de cette limite, les particuliers recevaient un bénéfice meilleur, donnant à l'Etat seulement l'excédent. Cet excédent devenait d'autant plus grand que le bénéfice réalisé était plus considérable. A partir d'un certain point où les bénéfices de l'Etat étaient égaux à ceux des particuliers, il était accordé plus à l'Etat et moins aux particuliers, en assurant d'abord à ces derniers un intérêt raisonnable.

Dans le dernier alinéa de l'article 16, il était dit que la moitié de la somme qui dépasserait le bénéfice de 35 pour cent serait destinée au développement de l'entreprise. Pourquoi avait-on mis ceci ? Précisément parce que, d'après les calculs, il résultait que l'Etat devait avoir à partir d'un certain chiffre la part du lion et qu'il aurait touché deux fois plus que les particuliers. On pensait qu'il valait mieux que l'Etat ne touchât pas deux fois plus que les particuliers, mais qu'il donnât la moitié de la somme qui dépassait les 35 pour cent pour le développement de l'entreprise qui lui appartenait.

Pour la participation aux bénéfices, deux hypothèses étaient prévues : celle où l'apport de l'Etat était évalué et celle où il ne pouvait pas l'être. Dans le premiers cas, dès que les dividendes dus aux actionnaires atteignaient 15 pour cent du capital social, la participation de l'Etat était progressive et les statuts fixaient l'échelle de cette progressivité.

Lorsque l'apport de l'Etat n'était pas évalué, les bénéfices se répartissaient de la façon suivante (1) :

a) Si le bénéfice net réalisé rapporté au capital privé seulement ne dépassait pas 5 pour cent, il était entièrement distribué à ce capital privé ;

b) Si le bénéfice net rapporté au capital privé dépassait 5 pour cent mais était inférieur à 10 pour cent, le supplément au-dessus de 5 pour cent était réparti entre l'Etat et les actionnaires par parts égales ;

c) Lorsque le bénéfice était supérieur à 10 pour cent mais inférieur à 20 pour cent, l'Etat avait droit aux $\frac{2}{3}$ de la partie du bénéfice comprise au-dessus du bénéfice maximum dû aux actionnaires particuliers (alinéa « b » ci-dessus).

d) Si le bénéfice rapporté au capital privé dépassait 20 pour cent, l'Etat avait droit aux $\frac{3}{4}$ de la partie de ce bénéfice comprise au-dessus du bénéfice maximum dû aux actionnaires particuliers suivant le cas mentionné à l'alinéa c.

Cette répartition était un minimum pour l'Etat. En aucun cas le capital privé n'avait droit à un dividende supérieur à 35 %, puisque tout ce qui aurait dépassé ce dividende était attribué à l'Etat.

(1) Art. 16.

La participation aux bénéfices se faisait de la façon suivante :

Lorsque le capital privé recevait 7,50%, l'Etat touchait 2,50%

»	»	»	»	11,68%,	»	»	8,32%
»	»	»	»	16,26%	»	»	13,74%
»	»	»	»	17,50%,	»	»	17,50%
»	»	»	»	18,66%,	»	»	21,24%
»	»	»	»	21,26%,	»	»	28,74%
»	»	»	»	23,76%,	»	»	36,24%
»	»	»	»	26,36%,	»	»	43,64%
»	»	»	»	28,76%,	»	»	51,24%
»	»	»	»	35,00%,	»	»	70,00%

Préalablement à toute distribution de bénéfices aux particuliers et à l'Etat en faisant plusieurs prélèvements pour :

a) Accorder aux fonctionnaires et ouvriers une participation aux bénéfices de l'entreprise. La quote de leur participation ne pouvait être inférieure à 15 % du bénéfice net de l'entreprise (art. 27).

b) Le recouvrement des dépenses d'organisation et de fonctionnement du conseil supérieur, ainsi que des frais afférents à la création d'un office d'études, de recherches et d'orientations scientifiques, ou d'écoles pour la préparation technique et professionnelle des travailleurs.

c) Constituer un fonds nécessaire à l'organisation et à l'entretien de foyers et de cantines pour les étudiants et de laboratoires universitaires. La dotation de ces deux derniers fonds était pour chacun de 1 % du bénéfice net des entreprises.

SECTION VI. — LE CONTRÔLE DES SOCIÉTÉS

Il était exercé par plusieurs organes :

a) Le comité des censeurs, chargé du contrôle de la gestion de la société. Ce comité était constitué et travaillait suivant les principes du droit des sociétés.

Nous avons constaté à l'occasion de l'étude des organes d'administration, que ceux-ci étaient élus en majorité par les capitalistes privés. Pour des raisons indiquées ci-dessus, le gouvernement laissait aux particuliers l'administration des sociétés, mais se réservait un droit de contrôle plus étroit. Le contrôle n'est pas une fonction qui exige des connaissances commerciales ou techniques. Il répond à d'autres nécessités, et les représentants de l'Etat peuvent parfaitement bien remplir ces fonctions. Son apport était trop grand pour qu'il laissât la majorité dans ce comité aux représentants des intérêts privés.

Ainsi, sur les 3 ou 5 censeurs des sociétés d'économie mixte, la majorité étaient nommés par le gouvernement suivant la proposition du Ministre des Finances sur avis du Conseil Supérieur de contrôle et de direction. Les autres censeurs étaient nommés par l'assemblée générale des actionnaires. Les membres du Parlement ne pouvaient être nommés pendant la durée de leur mandat, mais pouvaient en échange, être élus par l'assemblée générale.

Le Conseil Supérieur exerçait un contrôle très étroit sur la marche des entreprises puisqu'il était appelé à donner son avis sur toutes les questions importantes. Par son intermédiaire, ainsi que par celui du commissaire du Gouvernement, le ministre intéressé était continuellement au courant de la situation de l'entreprise.

Seul le Parlement semblait exclu de tout droit de contrôle sur les sociétés d'économie mixte. Ce n'était qu'une illusion, puisque le Conseil Supérieur avait dans son sein deux représentants de la nation. Ceux-ci étaient toujours libres de relever les imperfections des exploitations.

Nous croyons donc que ce double contrôle était suffisant pour sauvegarder les intérêts de l'Etat, et que tout ne dépendait que de la façon dont on l'exerçait.

La loi pour la commercialisation et le contrôle des entreprises économiques de l'Etat du 7 juin 1924 a eu un domaine d'application très restreint. Les seules sociétés d'économie mixte qui aient été créées en vertu de ses dispositions sont les suivantes :

1) Les usines métallurgiques Copsa Mica et Coujir (*Journal du Conseil des Ministres* publié au *Moniteur Officiel* du 3 mars 1925).

2) L'industrie aéronautique roumaine (I. A. R.), loi du 26 juin 1925.

3) Société communale d'électricité de la ville de Buzau ; statuts publiés le 15 août 1925.

4) Société nationale de gaz métain ; statuts publiés le 15 octobre 1925.

5) Société Lonéa pour l'exploitation de mines de charbons ; statuts publiés le 19 août 1925.

6) Société Regna ; statuts du 16 février 1925.

7) Société Orient-Radio (Rador) ; loi et statuts du 28 mars 1926 ; et

8) Société de diffusion radio-téléphonique ; statuts du 2 novembre 1926.

Nous avons vu au début quelles étaient les espérances

qu'on avaient mises en elle. Nous voyons maintenant quels ont été les résultats. Reconnaissons donc en toute franchise qu'elle constitue une déception. Il fallait la remplacer par une autre et ce sera la loi du 16 mars 1929, relative à l'organisation et à l'administration sur bases commerciales des entreprises et richesses publiques, objet du troisième titre de cette partie.

CHAPITRE IV

**La loi pour l'organisation et l'exploitation
des chemins de fer du 17 juin 1925**

Nous avons déjà montré comment la loi du 7 juin 1924 divisait les biens de l'Etat en deux grandes catégories :

a) Les entreprises d'intérêt général appelées à accomplir des services publics importants dont dépend la marche de l'économie nationale, les entreprises qui sont l'objet d'un monopole de l'Etat ou qui intéressent exclusivement la défense nationale.

Rentraient dans cette catégorie : les chemins de fer, les postes, télégraphes et téléphones, les ateliers spéciaux de l'armée, etc.

b) Les entreprises à caractère purement commercial dont l'objet était la propriété de l'Etat, mais qui ne constituaient pas un monopole exclusif.

En vertu de l'article 3 de la loi, les entreprises mentionnées à l'alinéa a) allaient être administrées en régie directe sur base de lois spéciales.

C'est en application des règles ci-dessus exposées que fut faite la première loi d'après guerre pour l'organisation des chemins de fer roumains et qui date du 17 juin 1925.

Bien que l'administration C. F. R soit dorénavant une personne morale mise sous l'autorité et le contrôle du ministère des Communications, cette loi garde pour les chemins de fer roumains le système de la régie directe comme forme d'exploitation. On y trouve pourtant quelques innovations qui la rapprocheront, en apparences, des régies adoucies.

Il y a à la tête des chemins de fer, le conseil d'administration composé de 9 membres dont :

- a) trois ingénieurs,
- b) un juriste,
- c) un financier,
- d) un industriel et un commerçant,
- e) un agriculteur,
- f) un délégué du ministère de la Guerre.

En plus, le ministre des Communications peut toujours prendre part aux séances qui se tiendront, dans ce cas, sous sa présidence. Les attributions du conseil d'administration se bornent plutôt à des études puisqu'il ne peut résoudre que les questions qui concernent :

a) Les propositions de la direction générale relatives aux modifications à apporter pendant l'année aux dépenses d'exploitation prévues aux divers chapitres dans la limite du chiffre total inscrit dans le budget.

b) Les règlements et les instructions d'exploitation.

c) Les propositions relatives aux éventuelles modifications à apporter à l'organisation intérieure de l'administration.

d) L'horaire général des trains.

e) Les projets généraux de nouveaux travaux et investissements.

f) Toutes propositions se référant à n'importe quelle question concernant l'exploitation des chemins de fer.

Pour les autres questions qui n'ont pas été énumérées, le conseil d'administration examinait le problème posé, la solution étant de la compétence de la Chambre des Députés, du Conseil des Ministres ou du Ministre des Communications.

Quoi qu'il en soit, nous constatons que cette première

loi d'organisation des chemins de fer n'accorde pas l'autonomie administrative au conseil.

D'ailleurs, le vrai organe de direction de l'administration C. F. R. était le directeur général secondé par deux sous-directeurs généraux. Il était nommé par décret royal sur la proposition du conseil d'administration et remplissait les fonctions de référendaire auprès de celui-ci. En même temps, il était l'exécuteur des décisions prises par ce dernier.

Le décret du 16 novembre 1926 pour l'organisation du réseau de l'Etat en France — presque contemporain de la loi roumaine — accordait plus d'autonomie administrative. D'autre part, comme le réseau demeurait propriété de l'Etat, le Parlement conservait un droit de regard sur la gestion. Les commissions des Finances de la Chambre des Députés et du Sénat recevaient tous les ans un compte d'administration et pouvaient ainsi formuler des observations sur la gestion et exprimer des désirs.

En Roumanie, la Chambre des Députés votait le projet des prévisions budgétaires de l'administration. (Art. 6, al. 2).

Etant donné que le rôle du Parlement était réduit à un contrôle *a posteriori*, le véritable administrateur du réseau de l'Etat était le ministre. Le conseil du réseau, comme le conseil d'administration des chemins de fer roumains, était soumis au ministre du ressort. Le ministre des Finances venait tempérer, lui aussi, les audaces des administrateurs trop plein d'esprit d'initiative. En tout cas, les observations de M. Astruc à ce sujet sont valables aussi bien pour le système français que pour le système roumain : « Absorbés par leurs occupations respectives et par leur besogne parlementaire, les ministres des Travaux

Publics et des Finances ne pourront entrer dans le détail des propositions qui leur seront soumises ; les organes qui, sous l'autorité du ministre des Travaux Publics, sont chargés d'administrer le réseau, c'est-à-dire le directeur et le conseil du réseau, conservent une grande influence, mais ils ne disposeront d'aucun pouvoir propre de décision » (1).

Quant au personnel de l'administration C. F. R., la loi pour l'harmonisation des fonctions et des salaires des fonctionnaires publics lui était applicable (art. 17).

Pour ce qui est de l'autonomie financière, elle était inexistente parce que tous les revenus et toutes les dépenses annuelles de l'administration, ainsi que les sommes nécessaires au paiement des intérêts et des amortissements pour dettes contractées par l'administration C. F. R. figuraient au budget présenté pour approbation à la Chambre des Députés. Le système adopté par le législateur roumain est différent de celui du décret français en vertu duquel le projet du budget annuel, préparé par les services dans la limite de leurs attributions respectives, était établi par le directeur général et soumis au comité de contrôle ; après délibération du conseil du réseau, il était approuvé par décret sur présentation du ministre des Travaux Publics et du ministre des Finances.

Ce qui rapproche en quelque sorte les systèmes roumain et français, c'est que dans le budget général de l'Etat roumain, le budget des chemins de fer figurait seulement par le revenu net (art. 43, al. 2).

Un progrès réel de la loi en question était la constitution des divers fonds ;

(1) Astruc, *op. cit.*, pp. 152-153

a) fonds de roulement pour faire face à temps aux approvisionnements de matériaux qui doivent être faits préalablement (art. 50).

b) le fonds de renouvellement et d'améliorations pour pouvoir remplacer le matériel roulant dans la mesure de sa détérioration ainsi que pour faire des transformations, améliorer et activer la circulation et les transports (art. 51).

c) pour stimuler l'activité du personnel de toutes catégories, un fonds de primes fut créé qui servait comme participation aux bénéfices.

Généralement, la loi ne contenait guère de dispositions susceptibles de favoriser une exploitation économique et productive. A part les quelques fonds, rien n'était fait pour donner une grande autonomie administrative et financière, les seules de nature à permettre la réalisation de cette fin.

Cette loi fut appliquée jusqu'au 4 février 1927, lorsqu'une autre loi de cette même date laissa la direction supérieure des chemins de fer au sous-secrétariat d'Etat des chemins de fer. Cette nouvelle loi renforçait le droit du ministre, ce qui ne rendait pas plus aisée une gestion productive. D'ailleurs, après une application de quelques mois, on revient le 13 août 1927, au système antérieur qui devait rester en vigueur jusqu'au 1^{er} juillet 1929.

A ce moment, les chemins de fer reçoivent une organisation toute différente du système antérieur et conforme aux principes énoncés dans la loi du 16 mars 1929.

Titre III. -- La charte des possibilités

*Loi du 16 mars 1929
pour l'organisation sur bases commerciales
des entreprises et des richesses publiques*

CHAPITRE PREMIER

Economie de la loi

Le mobile générateur de la loi se résume en 4 chiffres. Avant la guerre, la fortune privée de l'Etat roumain était de 2.320.000.000 de lei or, avec un rendement de 124.500.000 c'est-à-dire de 5,4 %.

Après la guerre, cette même fortune se chiffrait à 6.200.000.000 de lei or, dont le produit n'était que de 96.600.000 lei, soit 1,5 %.

Situation alarmante, tant au point de vue fiscal qu'au point de vue économique et social, puisque toutes les exploitations économiques importantes de l'Etat étaient déficitaires. Il était impossible d'espérer une reconstruction économique avant que les P. T. T., les chemins de fer, les docks et autres artères de la vie économique n'aient repris à un fonctionnement normal.

C'est dans ces conditions que le gouvernement national-paysan soumit au Parlement un projet de loi dont le but était l'administration sur bases économiques des richesses publiques et l'organisation rationnelle des services économiques de l'Etat.

Dans toute son action, l'auteur de la loi pour l'organisation et l'administration sur bases commerciales des ri-

chesses publiques s'était inspiré de trois idées fondamentales :

1. — Défendre les richesses de l'Etat.
2. — Faciliter la collaboration du capital privé et des capacités techniques, en écartant l'invasion politicienne de l'œuvre de mise en valeur des biens publics.
3. — Rendre possible la réalisation d'un maximum de production et de bénéfices pour l'économie générale au pays et pour l'économie privée.

Les expériences du passé avaient démontré à M. Madgearou qu'aucun des systèmes d'exploitation des entreprises publiques n'était parfait. Chacun avait ses avantages et inconvénients et l'emploi généralisé d'un seul était voué à un échec certain. La solution consistait non dans l'adoption de celui qui paraissait avoir le plus d'avantages et le moins d'inconvénients, mais dans la fixation d'un cadre général de la légifération de tous les systèmes connus, afin que les administrateurs pussent toujours avoir la liberté de choisir le plus convenable.

Ainsi, la loi du 16 mars 1929 a été dénommée « La charte des possibilités », puisqu'elle organise cinq formes possibles d'exploitation des entreprises publiques.

Le législateur n'a pas essayé d'imposer l'adoption de tel ou tel système, mais dans son idée, chaque système devait avoir un champ d'application propre, issu non d'une obligation légale, mais de la conscience de l'organe administratif qui choisissait la formule la plus convenable. Le législateur était convaincu que la nature même des entreprises et des richesses publiques allaient imposer l'utilisation des systèmes d'exploitation les plus aptes, et il leur préparait par avance le cadre légal.

Car : « N'est ce pas un devoir pour nous, lorsque nous

légiférons, de laisser libre la voie de l'évolution des différents systèmes existants d'organisation et d'administration des richesses de notre Etat et de laisser libre également la voie de la sélection naturelle entre ces différents systèmes ? Ceci d'autant plus que tous, sans aucune exception, ont été soumis à une critique sévère ; que tous offrent, à côté d'avantages, des inconvénients assez sérieux » (1).

Le fermage était la règle pour les petits biens, comme état provisoire, toutes les fois qu'un système applicable ne pouvait être trouvé.

La concession se voyait réserver tous les grands domaines où un grand capital était nécessaire et où la grande mobilité de la technique entraînait d'amples fluctuations commerciales et de gros risques.

La société d'économie mixte était, dans la conception de l'auteur, le prototype de société pouvant trouver un large domaine d'application dans les communes ; en ce qui concerne les affaires importantes, il ne croyait pas qu'elle pût être appliquée avec trop de succès. S'y prêtaient, dans des cas exceptionnels, les sociétés de navigation, les usines métallurgiques et les exploitations minières.

La régie coopérative avait un large domaine d'application dans l'exploitation des forêts, pêcheries, terrains inondables.

La régie publique commerciale devenait le système le plus usité. D'abord, les chemins de fer, la régie des monopoles de l'Etat, les postes et télégraphes, les établissements et ateliers militaires, les fermes, les pépinières, les ports

(1) V. Madgêarou : Discours à la Chambre. *Débats Parlementaires*, 1928-29, M. O. III, pp. 1122-1136.

et docks. Pour ceux-ci, elle était même le système obligatoire. Par ailleurs, l'administrateur avait la liberté de choix.

Les critiques contre cette libéralité du gouvernement n'ont pas manqué. Il fut accusé, soit d'indécision puisqu'il ne se déclarait partisan ni d'un système ni d'un autre, soit de vouloir cacher, en acceptant tous les systèmes, ses préférences pour la concession.

Quant à la première critique, il est difficile — étant donné les imperfections de tous les systèmes d'exploitation — d'en adopter un seul à l'exclusion de tous les autres. Comment recevrait-on dans l'économie privée une proposition tendant à la suppression de tous les types d'entreprises à l'exclusion d'un seul, la société anonyme par exemple ?

En ce qui concerne la seconde, les chiffres la refutent sans possibilité de réplique.

Au cours des quelques années pendant lesquelles l'auteur a eu l'occasion d'appliquer sa loi, il s'était constitué :

30 fermages et locations ;

6 concessions d'Etat et 5 en projet ;

22 régies publiques commerciales d'Etat ;

6 régies publiques commerciales locales ;

19 régies publiques commerciales en projet ;

9 régies mixtes communales.

Ces chiffres sont encore insuffisants ; les régies publiques commerciales ne représentent pas seulement le plus grand nombre d'unités, mais leur capital est infiniment plus grand que celui des autres entreprises. Le chemins de fer, les P. T. T., les forêts, les exploitations minières réorganisés sous la forme de la régie publique commerciale représentaient 78,52 % du capital total. Si on veut parler

d'une préférence du législateur, c'est bien la régie publique commerciale qui en a profité.

Quel critère avait déterminé le législateur à supposer que tel ou tel bien était susceptible de recevoir une organisation ou une autre ? Le problème se pose ici comme il se posait en 1924 à propos de la classification des entreprises publiques en l'une ou l'autre catégorie. Il n'y en avait aucun, car il était « donné par la technique même de chaque organisation appréciée par la compétence du ministre de l'Industrie » (1).

La loi avait un caractère général qui se dégage de la lecture de son article premier ainsi conçu :

« Toutes les entreprises, institutions, exploitations et établissements publics (ou les services dont ils se composent), qui n'ont pas des attributions exclusivement administratives, ainsi que tous les biens et droits faisant partie du domaine public ou privé de l'Etat, des départements, des communes, ou du domaine de toutes autres institutions d'utilité publique, se trouvant sous leur contrôle, seront organisés et administrés d'après les dispositions de la présente loi, dans une des formes suivantes :

1. — Affermage ou location ;
2. — Concession ;
3. — Régie publique commerciale ;
4. — Régie mixte ;
5. — Régie coopérative ;
6. — Une combinaison de deux ou plusieurs de ces systèmes. »

On a reproché au législateur d'avoir donné aux entreprises et aux institutions qui allaient être commercialisées

(1) M. Ghelmegeano : *Discours à la Chambre*, 1928-29. M. O. III, pp. 1109-1118.

une caractérisation négative, et d'avoir trop étendu la sphère de ces entreprises. Il fut proposé que les mots : « qui n'ont pas des attributions exclusivement administratives » fussent remplacés par des mots : « à caractère commercial ». Le ministre s'y opposa en démontrant qu'il existe des entreprises ayant un double caractère : économique et administratif. Il donnait l'exemple des théâtres nationaux. Un théâtre privé est une entreprise commerciale. Le but éducateur existe, mais on ne peut nier que, pour ses directeurs, la poursuite du gain ne soit de la plus grosse importance, voire prépondérante.

Il en va de même ou presque en ce qui concerne les théâtres nationaux. Ils collaborent au relèvement intellectuel de la nation, aussi l'Etat contribue-t-il, au moyen des subventions, à leur entretien. Mais ce n'est pas une raison pour qu'ils se désintéressent complètement de leur gestion. Il faut que celles-ci tendent, sinon à la réalisation de bénéfices, du moins à la réduction de la charge de l'Etat. But éducateur et but lucratif co-existent dans le service public que sont les théâtres nationaux ; il faut, par conséquent, leur permettre de s'organiser et de s'administrer suivant des principes commerciaux. La limitation aurait exclu les théâtres du bénéfice de la loi.

Le caractère général de la loi n'a pas été sans présenter des inconvénients graves, puisque bien des services qui n'avaient pas du tout un caractère économique, ont réussi à se faire accorder l'autonomie et à s'administrer sur la base de la loi que nous étudions. Nous avons été frappé par l'exemple de l'Office National de Colonisation dont la tâche est de faciliter la colonisation de certaines régions frontières de la Roumanie. En Dobroudja surtout, on installe les Roumains de Macédoine pour remplacer la popu-

lation turque rapatriée. Or, depuis 1929, cet office a bénéficié pendant plusieurs années des dispositions et du régime de la loi de commercialisation, sans qu'aucune raison d'ordre économique lui en ait donné le droit.

La loi, trop compréhensive, risquait de laisser tomber l'administration roumaine dans des abus de genre de ceux constatés en France par la multiplication, souvent peu justifiée, des offices publics.

Le caractère général de la loi se combinait avec son caractère obligatoire. Ainsi, la différence est nette avec le système de 1924. Ce qui était simplement facultatif cinq ans auparavant, le législateur de 1929 l'impose, car, écrit-il à l'art. 132 de la loi :

« Les entreprises, institutions, exploitations et établissements publics, administrés en régie d'Etat, départementale, communale, ou toutes autres institutions publiques sous leur contrôle, seront réorganisés jusqu'au 1^{er} janvier 1930, sur la base des normes prévues dans la cinquième partie de la présente loi. »

Donc, la régie directe disparaissait d'un seul coup des modes d'exploitation des entreprises économiques d'Etat. Mesure énergique et salutaire puisque depuis longtemps déjà, personne ne l'acceptait plus. On lui substituait l'une des cinq formes d'exploitation que nous avons énumérées ci-dessus.

Le choix d'un système appartient au Conseil des Ministres qui décide, sur proposition du ministre respectif, après avis du Conseil Supérieur pour l'administration des entreprises et richesses publiques (1).

L'avantage de cette solution consiste en ceci que l'autorité respective à la plus grande liberté d'appréciation.

(1) Voir chapitre suivant.

Le droit du Conseil des Ministres de déterminer le mode d'exploitation des entreprises, etc., prévues à l'article premier n'était pas absolu. Faisaient exception, les chemins de fer, les P. T. T., la régie des monopoles de l'Etat et les établissements militaires qui ne pouvaient être organisés que sur la base d'une loi et sous la forme des régies publiques commerciales.

Etant donné leur caractère spécial, les droits de monopoles de l'Etat qu'on aurait éventuellement voulu organiser sous la forme d'une société d'économie mixte ou d'une régie coopérative, ne pouvait être concédés que sur base de loi.

En critiquant la loi de 1924, les représentants du parti national-paysan avaient promis de ne pas la reconnaître et de la remplacer complètement dès qu'ils seraient au pouvoir.

Ils ont tenu parole, puisque l'art. 133 de la nouvelle loi abroge expressément la précédente. Mais cette abrogation est formelle, car, plus nous approfondissons notre étude, plus nous constatons les ressemblances. Ils ne prononcent pas les mots « monopoles et défense nationale », mais se contentent d'une énumération qui est exactement la même que cinq ans auparavant.

Le législateur roumain de 1929 est loin d'imiter fidèlement son prédécesseur de 1924, et sur certains points, d'une extrême importance, son point de vue diffère absolument.

C'est le cas du capital étranger. Dans ce programme du parti national-paysan (au pouvoir en 1929), était inscrit le principe de la parfaite égalité entre les capitaux nationaux et étrangers quant à leur participation à la mise en valeur des entreprises et richesses publiques. Aussi, ne

trouverons-nous aucune restriction dans la loi que nous étudions, comme dans celle de 1924 ; quant au rapport entre le capital national et le capital étranger, ou à la participation étrangère dans les conseils d'administration des sociétés.

Les seules limitations sont celles du Code du Commerce ou des lois spéciales pour la défense de la main-d'œuvre nationale.

Telles sont les quelques observations générales que nous avons à formuler à propos de la loi du 16 mars 1929. Avant d'étudier la réglementation des formes d'exploitation, arrêtons-nous un instant au : « Conseil Supérieur pour l'administration des entreprises et des richesses publiques ».

CHAPITRE II

**Le Conseil Supérieur pour l'administration des entreprises
et des richesses publiques**

Comme son prédécesseur de 1924, le législateur national-paysan créa un Conseil supérieur pour l'administration des entreprises et des richesses publiques.

Dans son esprit, ce Conseil supérieur, composé de techniciens et de financiers, d'économistes et de juristes, situé en dehors de la sphère d'activité politique, était appelé à stimuler et coordonner l'action des autorités pour l'administration sur bases commerciales de leur actif, et à suivre l'organisation de mise en valeur des richesses publiques, afin qu'aucune richesse ne restât improductive par la faute d'une administration bureaucratique.

Il devait être garanti que l'administration en régie publique se faisait suivant des principes commerciaux et rationnels, conformément à la nature de chaque entreprise, exploitation, institution ou établissement public, et que l'affermage, la concession et la participation des collectivités publiques aux sociétés anonymes — dont il évaluait les apports — se ferait avec la juste protection des droits de l'Etat et autres corporations de droit public.

Or, ce conseil, dont la tâche était si belle, se composait de 22 membres. Un petit parlement professionnel, puisqu'on y trouvait :

1. — Un membre du comité exécutif de la Banque Nationale, désigné par son conseil d'administration ;
2. — Un délégué de l'Association des Banques désigné

par le Conseil des Ministres, choisi sur une liste de trois personnes présentée par le conseil d'administration de cette association ;

3. — Un délégué de l'Union des Chambres du Commerce et de l'Industrie ;

4. — Un délégué de l'Union des Chambres d'Agriculture ;

5. — Le directeur général de la Centrale des Coopératives ;

6. — L'administrateur de la Caisse des Forêts ;

7. — L'administrateur des Pêcheries de l'Etat ;

8. — Un délégué du Ministère des Finances ;

9. — Un délégué du Conseil Supérieur du Travail ;

10. — Le président de l'Union des Villes ;

11. — Quatre spécialistes des questions économiques et financières, deux jurisconsultes et six ingénieurs.

Encore une fois, on constate que le système de la loi de 1924 est maintenu. Non pas sans quelques modifications. D'abord en ce qui concerne le nombre, puisque de dix on passe à vingt-deux. Il est vrai que dans un souci d'impartialité, les douze spécialistes étaient désignés par le Conseil des Ministres après avis des institutions d'études et recherches scientifiques ou des corps professionnels institués sur la base d'une loi. Le Conseil des Ministres, organe politique, s'assure de la sorte le concours des spécialistes reconnus par les organisations professionnelles.

Les articles 4 et 5 reproduisent presque textuellement les articles 6 et 7 de la loi précédente. Il est question de la participation des ministres aux séances du conseil avec voix délibérative.

L'article 6 de la loi nous dit que le conseil supérieur avait les attributions suivantes :

1. — Assiste, stimule, coordonne et harmonise l'activité des différents départements et administrations supérieures locales, dans l'œuvre d'organisation et d'administration des entreprises, biens et droits qui rentrent sous le coup de la loi.

2. — Dirige et surveille l'application des dispositions de la présente loi.

3. — Donne son avis sur la forme d'organisation et d'exploitation des entreprises, biens et droits qui rentrent sous les prévisions de la présente loi.

4. — Donne son avis sur les projets de concession et les cahiers des charges pour les biens dont la concession n'est pas réglementée par des lois spéciales ; sur les règlements de fonctionnement des régies publiques commerciales ; sur les statuts des régies mixtes et coopératives.

5. — Evalue par des experts l'apport de l'Etat et des particuliers.

6. — Veille à l'exécution des programmes de travaux des entreprises concessionnaires.

7. — Détermine les normes d'établissement des bilans.

8. — Surveille les résultats de l'administration des différentes concessions ou régies, recueille les données relatives à leur activité, le rendement économique et leur rentabilité.

9. — Donne son avis sur les investissements non amortissables pendant les dix dernières années de la durée des concessions des régies mixtes et coopératives.

10. — Donne son avis sur toute modification des règlements, statuts, cahiers des charges et augmentation du capital.

11. — Accomplit toutes les autres attributions prévues par la présente loi.

Les avis du conseil supérieur étaient simplement consultatifs, la décision restant à la charge du chef du département ou de l'administration, aux organes mêmes qui avaient la responsabilité des décisions prises.

Par rapport à la loi précédente, c'était là une supériorité, parce qu'on ne pouvait pas continuer le système des avis conformes donnés par ces conseils composés de personnes dépourvues de responsabilité, car ils servent à couvrir les chefs des départements et des administrations publiques et conduisent à la disparition de la responsabilité des ministres et autres fonctionnaires publics. Nous l'avons déjà montré. N'y insistons plus.

Afin de bien réaliser les nombreuses missions que la loi lui confiait, le conseil supérieur se voyait attacher :

- a) un office d'études ;
- b) un service d'expertises comptables ;
- c) un service de secrétariat et d'administration.

A notre avis, une assemblée trop nombreuse n'est pas à même de réaliser une œuvre vraiment utile dans un domaine comme celui de l'économie.

Présentons, au hasard, une des multiples attributions de ce conseil : « évalue par experts l'apport de l'Etat et des particuliers ». Ce n'est évidemment pas le conseil qui se charge de cette opération. Sa tâche est simplement d'approuver ou de rejeter l'évaluation qui vient d'être faite. Décidément, ils sont trop nombreux pour donner une simple approbation. Toute la besogne vraiment utile est faite par l'office d'études. Mais, alors, à quoi servent les services d'études attachés à tous les ministères ? Ne deviennent-ils pas inutiles ?

En un mot, et sans être convaincu de sa grande utilité, nous admettrions son existence s'il ne pesait pas trop

lourdement sur les contribuables. En effet, pour le soutien des dépenses d'organisation et de fonctionnement du conseil supérieur, les revenus suivants étaient perçus sur les bénéfices des entreprises, institutions et établissements de l'Etat, des départements et des communes, ainsi que des institutions d'utilité publique sous leur contrôle :

1. — 0,50 % du prix fixe des concessions et 0,50 % de la redevance annuelle ;
2. — 1,00 % du bénéfice net annuel des entreprises en régie publique commerciale ;
3. — 1,00 % du bénéfice net annuel des entreprises en régie mixte ;
4. — 1,00 % du bénéfice net annuel des entreprises en régie publique coopérative.

Une quote correspondante déterminée par les statuts, pour toute entreprise mixte constituée par la combinaison de celles prévues aux points 1-4.

On peut fort bien soutenir que les entreprises économiques de l'Etat ne réussissent pas à soutenir la concurrence des entreprises privées parce que leurs fonctionnaires, faute d'un salaire convenable, manquent d'intérêt et d'amour pour l'entreprise ; que, par conséquent, il peut leur accorder des rémunérations suffisantes pour les intéresser à la bonne marche de l'entreprise.

Nous nous demandons si ces messieurs étaient des collaborateurs directs des entreprises d'Etat ? Nullement, ils remplissaient une fonction de contrôle qui devait être indépendante des résultats bons ou mauvais des entreprises.

Il était bien trop coûteux pour les finances roumaines déjà assez obérées à l'époque.

En 1934, un autre gouvernement est venu dénoncer

l'anarchie financière et la falsification des bilans de certaines entreprises économiques de l'Etat. Il exagérait peut-être, mais s'il y a du vrai dans ces accusations, ne peut-on tenir le Conseil supérieur comme solidairement responsable ? Il touchait 1 % du bénéfice net des régies publiques commerciales, et avait donc tout intérêt à ce qu'un bénéfice parût, là où la réalité marquait des déficits.

Sa suppression pour des économies par la loi du 4 mai 1934 est très heureuse.

.

CHAPITRE III

L'affermage

Ce système s'applique spécialement aux terres de culture appartenant à l'Etat, aux étangs et en partie aux forêts.

La durée maxima du contrat est de cinq ans. Exceptionnellement, elle peut être portée à dix, auquel cas les conditions de l'affermage et le cahier des charges doivent avoir l'approbation du Conseil supérieur. En Russie soviétique, ce contrat doit être dressé sous la forme notariée et accompagné d'un inventaire, cette obligation n'incombant pas aux coopératives.

Les obligations du preneur découlent simplement du cahier des charges, à la différence de ce dernier pays où il y a des obligations générales communes à tous. Ainsi, il doit diriger l'activité de l'entreprise affermée dans le sens de son activité normale ; se conformer à toutes les obligations des propriétaires des entreprises vis-à-vis des ouvriers en ce qui concerne leur embauchage et le licenciement ; prendre toutes les mesures nécessaires relatives à la protection de la main d'œuvre ; régler les impôts ; prendre à sa charge les dépenses d'assurance au profit de l'Etat ; afin d'empêcher la spéculation, il lui est interdit de sous-louer sans une autorisation écrite de l'autorité qui lui a consenti l'affermage.

En ce qui concerne la durée de l'affermage, elle est normalement de douze ans et même de vingt-quatre lorsque le preneur est une coopérative. Ces dernières peuvent de-

mander le renouvellement du contrat lorsqu'elles ont accompli correctement ses clauses.

La durée prolongée du contrat dans ce pays a l'avantage de faciliter au preneur la réalisation d'améliorations. Il est difficile de croire qu'au bout de cinq ans ce dernier puisse avoir le temps d'apporter des améliorations, que celles-ci produisent leurs effets et qu'il soit à même de payer le loyer, d'effectuer des amortissements et de réaliser des bénéfices. Tout ceci est possible en U. R. S. S., ce qui permet à l'Etat de se faire attribuer à la fin du contrat toutes les améliorations.

Le législateur roumain a imposé, en échange, un loyer minimum qui doit être au moins égal à la moyenne des bénéfices réalisés par l'exploitation en régie de ce bien, pendant les cinq dernières années.

Etant donné que dans l'idée de notre législateur l'affermage avait un domaine limité d'application, l'absence de ces dispositions, très intéressantes d'ailleurs, ne présente guère d'inconvénients.

CHAPITRE IV

La concession

Le parti libéral qui a détenu pendant longtemps le pouvoir en Roumanie, était un adversaire déclaré de la concession. Les leçons du passé lui avaient imposé une attitude de méfiance à l'égard de ce système. Aussi n'a-t-il entendu y recourir que pour le régime minier et le pétrole.

Cette attitude fut critiquée car, disait-on : « Par la politique du parti libéral soutenue ici pendant soixante ans, la vie économique a été tellement comprimée, toutes les velléités de liberté furent tellement étouffées que, même si j'étais libéral sincère, je demanderais la concession, afin que nous puissions revenir à un régime de libéralisme sincère. Parce que, à côté de toutes les crises que nous avons subies jusqu'à présent... nous avons eu une autre crise plus affreuse, qui est le résultat d'un étatisme exagéré : la crise d'imagination commerciale et d'initiative dans toutes les entreprises » (1).

On espérait remédier à cette situation grâce à l'emploi de la concession dans l'exploitation des entreprises publiques. En dehors des avantages de la concession, d'autres considérations plaidaient pour son introduction : en 1924 la monnaie roumaine n'était pas encore stabilisée, ce qui rendait peu certaines les situations respectives de l'Etat et des concessionnaires. Les fluctuations étaient encore trop amples pour que les capitalistes roumains et étran-

(1) M. Ralea : Discours à la Chambre. *Débats Parlementaires*, 1928-29. M. O. III, pp. 1082-1085.

gers osassent s'engager pour une longue période. Depuis le 7 février, la situation avait changé puisque la stabilisation de la monnaie était un fait accompli. L'emprunt extérieur était plus aisément réalisable qu'avant. L'Etat ou les communes auraient eu la possibilité de satisfaire, par des emprunts, aux besoins matériels de leurs entreprises. Comme, d'autre part, il était naturel que tout capitaliste ne se contentât pas des intérêts légaux du capital international et voulût participer d'une façon effective à l'administration de ces entreprises, le gouvernement crut bon de légiférer au sujet de la concession. L'attraction des capitaux dans les grandes entreprises où ils étaient nécessaires, ne pouvait se faire qu'en versant l'intérêt qui les stimulerait.

L'absence des capitaux sur le marché intérieur, la nécessité de faciliter l'entrée et la participation des capitaux internationaux et la croyance aux avantages du système ont poussé le législateur à consacrer à la concession les articles 15-28 de la loi du 16 mars 1929.

La concession est accordée sur la base d'un plan économique et financier contenant les éléments suivants :

- a) La détermination des biens dont on demande la concession.
- b) La durée de la concession.
- c) Les travaux à exécuter, et le délai d'effectuation.
- d) Les raisons d'ordre technique ayant conduit aux solutions adaptées.
- e) Les bénéfices des autorités concédantes.
- f) Des données sur la capacité technique et financière du solliciteur.
- g) Les avant-projets des travaux à exécuter.

L'autorité chargée du bien dont on propose la conces-

sion se prononce sur la prise en considération de la proposition si celle-ci émane d'un particulier.

Au cas d'une réponse affirmative, elle envoie le plan économique et financier accompagné d'un référé détaillé au Conseil supérieur d'administration.

Si les propositions sont prises en considération, l'autorité respective procède à l'accomplissement des formalités pour l'enchère publique. Le Conseil supérieur avait exercé un contrôle technique, l'opinion publique exerce, elle aussi, un contrôle d'opportunité puisque les publications pour les licitations doivent paraître dans le *Moniteur Officiel*, dans deux des plus importants journaux du pays et même dans la presse étrangère.

L'examen des offres présentées est fait par une commission composée de délégués de l'autorité respective et de deux experts désignés par le Conseil supérieur. La commission donne son avis sur les conditions d'ordre technique de chaque offre, la qualité des machines, du matériel et de l'outillage, ainsi que sur la capacité technique et financière du solliciteur.

Le résultat des enchères et les propositions de concession sont envoyés au Conseil supérieur qui donne son avis. Après, tout le dossier est envoyé au ministère ou à l'autorité respective.

La concession est accordée par une loi lorsqu'il s'agit de droit de monopole de l'Etat. Dans tous les autres cas, et à défaut de dispositions spéciales, elle est donnée par un décret royal fait sur la proposition du ministre respectif, sur avis du Conseil supérieur.

La durée maxima de la concession d'un bien du domaine public de l'Etat est de trente ans. Pour les biens du domaine privé de l'Etat, des départements, des communes,

etc., ce délai peut être prolongé jusqu'à cinquante ans.

L'autorité publique ne procède à la concession que si elle s'assure un revenu fixe annuel égal à la moyenne des bénéfices réalisés pendant les cinq dernières années d'exploitation en régie. Elle peut également se réserver une redevance en nature ou une participation aux bénéfices, dont les modalités de calcul et de perception se trouvent dans le cahier des charges et le contrat de concession.

L'autorité concédante exerce le contrôle de l'accomplissement des obligations du concessionnaire, par un commissaire permanent, ou par une commission de contrôle instituée par le Conseil supérieur, et ayant dans son sein un délégué du ministère des finances.

En cas de concessions importantes, ces deux organes de contrôle peuvent coexister. L'étendue de leurs attributions est déterminée par le cahier des charges et est en fonction des stipulations de ce dernier.

Suivant la nature de la concession, on y trouve :

- a) L'obligation du concessionnaire d'assurer la régularité et la continuité du service ;
- b) La réglementation des horaires ;
- c) La réglementation des dispositions réclamées par la nature du service public respectif ;
- d) *Des dispositions qui permettent à l'avenir les modifications des règlements pour pouvoir adapter le service aux besoins du public ;*
- e) *Le droit de l'autorité concédante d'approuver les tarifs.*

Une disposition extrêmement importante et d'où ressort le souci du législateur de sauvegarder la fortune de l'Etat, est celle prévue à l'article 25, al. g, qui demande que dans tout acte de concession on inscrive la clause du retour

gratuit et libre de charges de tous les terrains, immeubles, travaux, machines et outils, constituant les dépendances immobilières de la concession, et de ceux acquis depuis, sauf les investissements des dix dernières années.

Cette disposition est, sûrement, supérieure à l'article 23 de la loi du 7 juin 1924. Tandis que selon la loi précédente, tous les biens en nature pouvaient simplement être rachetés par l'Etat sans porter préjudice aux droits des créanciers, depuis 1929 l'Etat reste en cas de concession maître des biens et complètement étranger aux difficultés du concessionnaire avec les tiers.

Il n'y a d'exception que pour les investissements faits pendant les dix dernières années. Un concessionnaire ne peut investir de nouveaux capitaux dans l'entreprise qu'avec l'approbation de l'autorité concédante. Pourquoi cette mesure ? Parce que le concessionnaire n'a, normalement, pas le temps d'amortir les capitaux investis. L'autorité publique doit donc lui rembourser le coût de ces investissements moins les cotes d'amortissement déjà effectuées. Comme ceci entraîne des charges pour la collectivité publique à la fin de la concession, son assentiment est indispensable.

D'autre part, on ne peut pas interdire au concessionnaire de faire de nouveaux investissements pendant cette période, parce qu'on le désintéresserait en quelque sorte du progrès de l'entreprise. Grâce à elle, le concessionnaire est intéressé jusqu'au dernier moment à la bonne marche de l'exploitation. Les intérêts réciproques des deux parties sont satisfaits, pour le bien-être général.

La valeur d'une concession et les avantages qui en résultent pour l'Etat dépendent plus des cahiers des charges et des contrats de concession que de la réglementation

générale. Aussi nous sommes-nous contentés de ces quelques indications sommaires.

Ceci a été suffisant pour nous rendre compte du souci du législateur roumain de n'accorder des concessions qu'après s'être assuré de la capacité technique et financière des sollicitateurs ; s'assurer le maximum de publicité afin que tout le monde soit au courant de l'organisation du patrimoine public ; de se réserver un droit de contrôle sérieux des entreprises concédées ; de participer d'une façon ou d'une autre aux bénéfices de l'entreprise ; de conserver le droit d'intervention de l'autorité publique dans la fixation de certains éléments intéressant les intérêts généraux, comme les horaires et les tarifs ; de maintenir intact le droit du Parlement lorsqu'il s'agit de certains droits de monopole.

CHAPITRE V

La régie publique commerciale

Nous consacrons ce chapitre à la partie la plus importante et la plus intéressante de la loi : *La régie publique commerciale*. C'est à propos de ce chapitre que furent engagées en Roumanie les plus longues et les plus âpres controverses. Tout le monde y a participé avec beaucoup de passion et, avouons-le, pas toujours assez autant de compétence.

Il y a eu beaucoup de politique dans ces discussions et, ce qui est plus malheureux encore, bien souvent les considérations de cette nature décidaient de la position que l'on prenait à l'égard de la nouvelle formule.

On ne peut pas dire que ce soit là une formule vraiment nouvelle, puisque l'idée d'autonomie avait existé dans la loi du 17 juin 1925 pour l'organisation des chemins de fer. Mais jamais on n'était allé aussi loin. On est allé loin, puisque la régie publique commerciale a remplacé universellement la régie directe en tant que forme d'exploitation des entreprises publiques ; on est allé loin en ce qui concerne l'étendue de l'autonomie administrative et financière accordée.

Voilà pourquoi on peut dire que la loi du 16 mars 1929 a ouvert une ère nouvelle pour les entreprises économiques de l'Etat roumain. Elle a bouleversé tous les principes admis jusqu'à cette date.

Le principe de base, l'idée qu'il fallait renoncer à la régie directe, étaient unanimement admis ; les réalisations n'ont

pas toujours été très heureuses. Car, ce qui formait les qualités de la régie publique commerciale, c'étaient en même temps ses défauts. On lui a reproché sa trop large application, puisqu'elle a permis à des services qui n'avaient pas un caractère commercial assez prononcé de bénéficier de son régime, on lui a reproché le démembrement et la séparation trop nette de l'administration générale et des principes financiers consacrés.

Ce que nous lui reprochons, c'est son application trop rapide. L'attitude du législateur était en quelque sorte justifiée puisqu'il fallait sortir de la situation intenable antérieure. Peut-être aurait-il pu arriver à une exploitation rationnelle en élargissant au fur et à mesure l'autonomie des entreprises et le domaine d'application de la loi. Il eût évité ainsi quelques critiques, mais le résultat n'était pas sûr, bien que cette façon de procéder lui eût permis de former un cadre spécial de fonctionnaires des entreprises publiques. La solution adoptée a soulevé des protestations à cause des abus inhérents, mais le principe s'est révélé excellent. Des modifications tendant au rapprochement de l'administration générale ou en sens inverse apparaîtront toujours. Le principe de l'autonomie doit subsister, car on ne concevrait pas de revenir à l'idée primitive.

La régie publique commerciale n'est rien d'autre que la régie directe à laquelle on a accordé l'autonomie administrative, l'autonomie financière et à laquelle on a appliqué des principes commerciaux.

Il y a à la base de l'organisation des entreprises de l'Etat, l'idée que chacune constitue une entité économique indépendante. Cette unité économique doit avoir son patrimoine propre, sa personnalité propre, et son adminis-

tration. Conformément à l'article 29 de la loi, elles ont la personnalité juridique et une gestion autonome.

La personnalité juridique des régies publiques commerciales implique la complète séparation de l'administration générale. Ceci a des conséquences quant à la responsabilité des régies. En 1932, les instances judiciaires roumaines avaient ordonné une exécution forcée contre une régie publique commerciale pour des sommes dues par l'Etat.

La Haute Cour de Cassation, après avoir rappelé que la régie en question avait été créée sur la base de l'art. 29 et suivants de la loi du 16 mars 1929, dit qu'il était « hors de doute que l'huissier ne pouvait en aucun cas procéder au séquestre des objets appartenant à la régie, parce que celle-ci constitue, comme il vient d'être montré, une personne juridique distincte, avec gestion autonome, et n'a pas figuré comme partie dans le procès... » (1).

Les régies publiques commerciales sont restées des services publics mais organisés sous forme d'établissements publics. Elles sont des services publics par la définition même : « Sont des services publics les organisations dont l'objet est d'assurer l'exercice des attributions de l'Etat par le moyen de ses fonctions » (2). Sont également des établissements publics parce que par la réception d'un patrimoine propre spécial, distinct du patrimoine public général, elles s'assurent une autonomie administrative et financière.

La gestion autonome signifie que les entreprises économiques de l'Etat organisées dans la forme de la régie seront indépendantes des services publics. Elles doivent couvrir avec les revenus provenant de l'activité des entre-

(1) *Cassation roumaine*, déc. n° 279, du 21, III, 1933.

(2) N. Arcadian, *op. cit.*, p. 137.

prises toutes les dépenses, y compris le paiement des intérêts et de l'amortissement du capital investi et des emprunts faits pour les nécessités de l'entreprise.

SECTION I. — L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE

A cause du caractère un peu mixte de l'institution des régies publiques commerciales, le système d'administration adopté est plus compliqué.

Nous disons caractère mixte, ce qui signifie que la régie fait partie du patrimoine de l'Etat mais on lui applique les procédés des sociétés privées, par la mise à l'écart, même en ce qui concerne l'administration, des règles rigides de la comptabilité publique. D'autre part, il faut que l'autorité supérieure ait le droit d'orienter et de contrôler l'entreprise. L'orienter dans le sens des vues du gouvernement, ce qui équivalait à un contrôle préalable de ses actes et le contrôle des résultats et de l'exécution du plan financier.

Le droit d'acheminement de la régie publique commerciale appartient au Conseil supérieur pour l'administration des entreprises et des richesses publiques. Il appartient également au département ministériel dans la compétence duquel elle rentre.

Les régies publiques commerciales étaient dirigées selon le modèle des sociétés anonymes. Il se trouvait à leur tête un conseil d'administration de cinq à neuf membres. Malgré ce principe, le nombre des membres des conseils d'administration des régies créées ultérieurement en vertu de lois spéciales a été quelquefois plus grand. Le conseil d'administration de la Régie autonome des chemins de fer se compose de dix membres, plus le directeur général ; celui

de la PARID (Pêcheries et amélioration de la région inondable du Danube) de douze ; de la PCA (Ports et communications d'eau) de onze.

Les membres du conseil sont en majorité des fonctionnaires ; l'un d'eux est choisi parmi les fonctionnaires du ministère des finances, de commun accord avec le ministre compétent. Les autres appartiennent au ministère respectif ou même à d'autres départements ministériels ou administrations publiques supérieures. Le droit de choix est limité puisque les membres du conseil doivent avoir au moins le grade de directeur ou d'ancien directeur des départements économiques et une ancienneté de trois ans, d'inspecteurs des finances ayant passé cinq ans dans la fonction ou être membres du corps technique dans le grade d'ingénieur en chef.

Un tiers des membres du conseil d'administration sont des spécialistes reconnus choisis en dehors du corps des fonctionnaires.

La nomination se fait, sauf pour le premier, par décret royal par le ministre compétent.

Ainsi, la majorité dans les conseils d'administration des régies publiques commerciales est formée par des fonctionnaires. On peut critiquer ou vanter la mesure suivant les préférences personnelles. Du point de vue de la capacité des membres fonctionnaires on n'a rien à dire. Les accusations qui leur ont été apportées ne sont pas toujours justifiées, puisque c'était plutôt le régime qui les obligeait à être comme ils étaient. Nous voulons répéter l'exemple donné par l'auteur de la loi pour montrer pourquoi il n'a pas exclu les fonctionnaires : « Après la guerre, il s'est présenté un phénomène intéressant aux chemins de fer. Tous les ingénieurs de premier ordre, auxquels était due

la bonne situation des chemins de fer avant la guerre, sont partis. A la tête des diverses entreprises où ils furent placés, ils firent preuve d'une capacité exceptionnelle et rendirent ces entreprises florissantes. Pourquoi ? Parce que leur travail était salarié ; parce qu'ils étaient intéressés aux bénéfices de l'entreprise, et que dans ces entreprises leur liberté d'action n'était enrayée que par les décisions des conseils d'administration » (1).

L'argumentation du législateur roumain fut récemment critiquée, pour la raison suivante : « ...on sait très bien comment sont faites ces nominations, en ne prenant jamais en considération la capacité de travail et les possibilités de création d'un fonctionnaire, mais l'influence politique dont il jouit » (2).

Nous qui devons étudier le principe et non pas l'application, qui laisse souvent à désirer, il est vrai, nous croyons que l'idée du ministre était juste. Elle répondait aussi à un autre but, celui de permettre leur éducation suivant d'autres normes que celles habituelles dans le cadre des services purement administratifs de l'Etat » (3).

Mais, à côté de la question de la capacité des fonctionnaires membres des conseils d'administration, il y a la question de leur indépendance et de leur responsabilité.

La durée de leur mandat est de quatre ans, avec droit de renouvellement. La durée du mandat des membres du conseil d'administration de la P.A.R.I.D. était de six ans (loi du 11 juillet 1929, art. 66). Ils gardent en même temps leurs attributions dans les services dont ils font partie.

(1) Madgearou : Discours à la Chambre, 19 février 1929. *Débats Parlementaires*. M. O. III, 1928-29, pp 1122-1136.

(2) Ilie G. Dumitru : *Diferite forme, etc...* Forsani, 1937, p. 88.

(3) N. Arcadian : *Regie publica comerciala*. *Rev. de Dr. Pub.*, 1932, p. 135.

Ils peuvent être révoqués par le ministère ou l'autorité supérieure respective, en cas de manque de diligence dans la défense du patrimoine public. La décision de révocation ne peut être prise que sur avis du conseil supérieur d'administration des entreprises et richesses publiques qui aura écouté au préalable la défense des membres en question. Ce problème est extrêmement délicat, et l'est rendu encore plus par le fait que les fonctionnaires gardent toujours leur place dans l'administration générale. Si dans le conseil ils ont une situation passagère, la situation est autre au ministère. C'est toute leur carrière. Leur attitude en qualité de membres des conseils d'administration peut avoir des influences décisives pour leur avenir dans la hiérarchie administrative. Ils sont donc sous la dépendance du ministre respectif. Il n'en saurait être autrement car, aussi longtemps qu'il s'agira du patrimoine de l'Etat, il faudra que le ministre eût la haute main. La loi prévoit le cas de révocation pour manque de diligence. Mais si les régies publiques commerciales n'ont pas le rendement espéré ? Même dans ce cas l'autorité supérieure doit agir en pleine liberté. C'est elle qui apprécie les résultats de l'entreprise. A défaut d'assemblée générale des actionnaires, les membres du conseil d'administration doivent pouvoir être révoqués.

Quant à la question pratique, elle est au dessus de tout texte de loi. Malgré l'arbitraire de cette solution, il faut se fier au ministre. Tous les textes qui viendraient limiter son pouvoir feraient retomber l'entreprise dans le bureaucratisme antérieur. C'est donc une question de mœurs contre laquelle les législateurs ne peuvent rien.

Les autres membres du conseil d'administration doivent être choisis parmi les spécialistes qui ne font pas partie

du corps des fonctionnaires publics. C'est eux qui vont introduire dans la régie publique commerciale l'esprit régnant dans les entreprises privées. Ils sont dans la même situation que les membres fonctionnaires.

Théoriquement, le dosage du législateur roumain est excellent. Nous avons encore dit que les fonctionnaires de l'Etat pris comme individus ne sont pas plus mauvais que les autres. Ils sont recrutés dans le même milieu social que ceux des entreprises privées et représentent aussi bien qu'eux la mentalité de leur temps. On ne leur demande pas d'être des héros mais tout simplement de se soucier de la richesse publique, ce qui n'est pas trop difficile. Ils peuvent aussi devenir de bons administrateurs en contact avec les spécialistes privés.

Et puis, quels sont les fonctionnaires qui peuvent être nommés dans les conseils d'administration ? Les directeurs de ministères, les inspecteurs des finances, les ingénieurs en chef. Ceux-là mêmes qui sont arrivés presque au sommet de la hiérarchie administrative. Ceux qui ont passé tous les obstacles, qui sont sortis vainqueurs de la concurrence de leurs camarades, concurrence qui n'est nulle part plus âpre et mieux fournie que dans cette très vaste entreprise qu'est l'Etat. Leur longue expérience les fera sûrement les meilleurs défenseurs de la fortune publique.

Le Président du conseil d'administration est nommé par le ministre du ressort ou élu. Quant à ses attributions, il est dit à l'art. 48 qu'il « décide dans toutes les questions concernant la régie respective, sauf celles réservées par la loi ou le règlement au conseil des ministres, au ministère respectif ou à l'administration supérieure compétente », dont nous parlerons dans la suite.

Le comité de direction. — Le Conseil d'administration délègue une partie de ses attributions à un comité de direction dont la composition est variable. Généralement il est composé de deux membres du conseil et du directeur général, c'est-à-dire le directeur de la régie. Ce comité est la cheville ouvrière de la régie parce qu'il discute tous les travaux des diverses directions et services sur la base des référés du directeur général. D'autre part toutes les questions à porter devant le conseil d'administration sont préalablement étudiées par le comité de direction. Le comité de direction assure le fonctionnement de l'entreprise. Ses attributions sont celles accordées par le conseil d'administration.

La loi du 16 mars 1929 a posé un principe très important : si un retard dans l'exécution des tâches laissées à la compétence du comité de direction pouvait entraîner des inconvénients ou des dommages pour l'institution, il peut prendre des mesures qui n'entrent pas dans la sphère de son activité, mais dans celle des organes supérieurs. Il engage, certes, sa responsabilité bien qu'il soit obligé de porter la mesure prise à la connaissance des autorités supérieures. Si elle s'avère dans la suite bonne, le comité de direction est déchargé de toute responsabilité. Dans l'ordre économique, la rapidité est une condition indispensable au succès. Une prérogative comme celle-ci ne peut qu'aider la régie publique à atteindre les buts poursuivis.

Le directeur général est nommé par décret royal sur avis du conseil d'administration. Il peut être engagé par contrat. Ainsi la loi du 16 mars 1929 introduit dans les entreprises économiques de l'Etat encore un des principes des sociétés privées. Elle cherche les éléments compétents et s'assure leur collaboration.

Toutes les lois spéciales pour la création des régies publiques commerciales énumèrent les attributions du directeur général. De leur comparaison, il résulte les attributions suivantes communes à tous les directeurs des régies : il a sous sa direction tout le personnel ; il dispose et contrôle l'exécution des décisions du conseil d'administration ; approuve les nominations, les avancements, les mutations et les sorties du service des fonctionnaires ; prépare les projets de lois et de règlements et les présente après approbation par le conseil d'administration, au ministre pour être soumis au Parlement ; contrôle l'application du budget, etc.

Le directeur est personnellement responsable de la direction de l'entreprise et est révocable par l'autorité même qui l'a nommé.

Le commissaire du gouvernement. — La loi du 3 août 1929 pour la création de la régie autonome des P. T. T. prévoyait également l'existence d'un commissaire du gouvernement. Celui-ci participait avec voix consultative aux séances du conseil d'administration. Il veillait à ce qu'aucune mesure contraire aux lois, aux règlements ou aux intérêts supérieurs de l'Etat ne fût prise. Il pouvait demander à la direction générale la suppression des mesures de telle nature, sauf celles relatives aux contrats définitivement conclus avec des tiers.

L'idée d'appliquer aux régies publiques commerciales les principes des entreprises privées se dégage également du mode de recrutement du personnel inférieur. Les fonctionnaires des régies publiques commerciales sont nommés par le conseil d'administration. On lui laisse donc la liberté du choix de ses collaborateurs. En échange, les régies sont tenues de garder les fonctionnaires des admi-

nistrations qui étaient chargés antérieurement du bien ou de l'entreprise exploitée maintenant en régie publique commerciale. Ils gardent les droits qu'ils avaient auparavant. Quant aux autres, ils peuvent être engagés par contrat. Il se constitue ainsi deux catégories de fonctionnaires : pour les premiers, la situation est favorable puisqu'ils sont protégés par le statut des fonctionnaires publics. Les autres ne le sont pas.

Cette situation est condamnable puisque, à des fonctionnaires contribuant aux progrès de la même entreprise, ne doivent pas être appliqués des régimes si différents. En second lieu, en passant les fonctionnaires d'une administration publique à une régie commerciale, avec les mêmes droits, on ne réalise aucune amélioration. Ils restent toujours les routiniers, les formalistes dont on a tant parlé.

Afin de remédier à cet inconvénient, les lois spéciales prévoyaient des statuts des fonctionnaires des régies autonomes. Mentionnons l'art. 23 de la loi des chemins de fer du 1^{er} juillet 1929, l'art. 29 de la loi des P. T. T. du 3 août 1929 et l'art. 89 de la loi P. A. R. I. D. du 11 juillet 1929.

Les membres du conseil sont payés par des jetons de présence. Il leur est accordé dans des conditions déterminées par les lois et règlements spéciaux une participation aux bénéfices sous forme de tantièmes. Un conseil d'administration avait touché, pendant une année, plus de deux millions de lei comme tantièmes, tandis que les salaires des fonctionnaires s'étaient élevés à la même époque à 600.000 lei.

Le comité de direction a droit, en vertu de l'article 56, à des tantièmes. En plus, le directeur est payé en cas d'engagement par contrat, suivant ses stipulations.

Une quote de participation aux bénéfices en faveur des fonctionnaires est déterminée par les règlements spéciaux d'organisation.

Nous avons touché à l'un des caractères essentiels de la loi du 16 mars 1929 : l'idée que les fonctionnaires doivent être intéressés, si l'on veut que leur travail donne les résultats escomptés. Un fonctionnaire qui n'est pas intéressé n'a pas le même rendement qu'un autre qui l'est. Le ministre disait : « Si nous transposons à la régie autonome toutes les choses qui déterminent le succès des entreprises privées, pourquoi soupçonner que ces fonctionnaires qui aujourd'hui ne sont pas payés, qui aujourd'hui n'ont d'autre intérêt que la bonne marche de leurs entreprises, que le désir général de bien faire — pourquoi ne pas supposer qu'en leur donnant, en dehors de ce qu'ils ont aujourd'hui, un meilleur salaire et en les acceptant dans une certaine proportion au surplus des bénéfices — ils pourront apporter dans les entreprises publiques de l'Etat, départementales ou communales, le même esprit et la même application que lorsqu'ils s'en vont de l'Etat chez les particuliers ? » (1).

Ces idées sont très justes. L'intérêt personnel, moteur de toute activité économique, doit exister pour les fonctionnaires des régies autonomes. Le contraire serait croire trop au désintéressement des fonctionnaires dans l'accomplissement de leurs tâches.

En ce qui concerne la réalisation pratique du principe qui consiste à intéresser le fonctionnaire ou l'ouvrier, nous croyons plus à l'efficacité des gratifications accordées au moment où ils ont rendu des services spéciaux ou lorsque

(1) V. Madgéarou, *idem*, *idem*.

leur travail s'est avéré supérieur en qualité et quantité. C'est alors qu'ils remarqueront l'intérêt qu'ils ont à travailler de leur mieux.

Il est vrai que ce système crée une classe de favorisés dans la masse des employés de l'Etat. Ceci ne doit pourtant pas nous y faire renoncer sous prétexte que l'on crée deux catégories. Les uns ne peuvent pas être comparés aux autres. Ils remplissent des fonctions fondamentalement différentes. L'Etat administrateur et puissance publique n'est pas l'Etat commerçant ou industriel. De ce fait, on doit tirer les conséquences logiques : autre administration ; autres principes financiers ; méthodes différentes ; autre responsabilité. La participation des fonctionnaires aux résultats des entreprises n'est qu'un aspect de cette question, car, plus l'intervention de l'Etat est active, plus on doit s'habituer à ne pas comparer l'Etat administrateur à l'Etat commerçant. Tout le monde n'a pas encore saisi les différences profondes entre ces catégories d'institutions et, partant, de fonctionnaires.

Le principe de la participation des fonctionnaires aux résultats des régies est bon. En fait ils ont bénéficié de quotes plus ou moins importantes suivant les régies. La participation a varié entre 5 % du bénéfice net pour les fonctionnaires de la régie autonome P. A. R. I. D. et 25 % pour les cheminots.

SECTION II. — L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Eu égard aux missions économiques accomplies par les régies publiques commerciales, elles sont dirigées, en dérogation à la loi de comptabilité publique, par des principes commerciaux. L'application du principe subit pour-

tant une restriction car les régies autonomes doivent observer les intérêts supérieurs de l'Etat (art. 1^{er} de la loi des C. F. R. du 1^{er} juillet 1929).

L'abandon de la loi de comptabilité publique n'est que partiel, ce que nous verrons tout à l'heure.

En quoi consiste-t-elle et quel est le degré de l'autonomie accordée ?

Les budgets des régies autonomes sont établis par elles dans les mêmes délais que le budget général de l'Etat. Ils sont approuvés, conformément au principe constitutionnel roumain, seulement par la Chambre des députés. Celle-ci n'a pas le droit d'entrer dans les détails et d'apporter des modifications. Tout ce qu'il lui est permis de faire, c'est d'approuver ou non les chiffres totaux des dépenses et des revenus avec leur excédent et le déficit éventuel. Ils constituent des annexes aux budgets des ministères dont dépendent les régies. Les budgets doivent distinguer deux catégories de dépenses :

a) Les dépenses courantes d'exploitation ; et

b) Les dépenses de capital (investissements), c'est-à-dire celles destinées à l'amélioration et au développement du matériel ainsi qu'à l'exécution de nouvelles constructions.

Les revenus des diverses régies publiques commerciales peuvent être poursuivis et encaissés conformément à la loi de poursuite des revenus de l'Etat.

Les dépenses ne doivent dépasser les revenus que lorsque les intérêts généraux le demandent et seulement avec l'approbation du Conseil des ministres sur proposition du ministre respectif et avec l'accord du ministre des finances.

Malgré le droit de réaliser par contrainte leurs revenus, les régies se trouvent quelquefois dans des situations telles

que ceux-ci ne couvrent pas toutes les nécessités courantes. Dans telles occasions elles ont la liberté d'emprunter. Le premier auquel on fait appel, c'est le Trésor. Celui-ci leur procurera sous forme d'avances les sommes nécessaires à condition que, totalisées, elles ne dépassent pas 20 % des revenus bruts de l'année précédente. Il reste bien entendu que si, en cours d'année, la régie a versé au Trésor les excédents de caisse, elle pourra obtenir de lui et jusqu'à concurrence de ces montants, les moyens nécessaires à l'exploitation.

Les régies publiques peuvent également obtenir des crédits privés, mais remboursables en un an.

Au cas où les revenus ordinaires ne seraient pas suffisants pour que la régie autonome exécute des investissements, certaines d'entre elles ont le droit de recourir à des emprunts dans les conditions suivantes :

a) Si l'emprunt ne dépasse par 10 % du revenu brut de l'année précédente, il est réalisé avec l'approbation du Conseil des ministres sur proposition du ministre intéressé et du ministre des finances.

b) Des lois spéciales sont nécessaires en cas d'emprunts plus importants et de délai de remboursement plus éloigné.

L'application des principes commerciaux aux régies publiques commerciales exige la comptabilité en partie double. Elles sont obligées de tenir la comptabilité en argent et matériaux en partie double suivant les normes habituelles des comptabilités industrielles et commerciales. C'est le principe que l'on trouve à l'article 29 de la loi des chemins de fer, 46 de la loi des P. T. T., etc...

Comme une conséquence de la séparation des fonctions purement commerciales des fonctions administratives, la

loi du 16 mars 1929 a fait une application d'une importance considérable. Il est dit à l'art. 30 que les prestations, les travaux et les livraisons exécutés par la régie publique commerciale dans l'intérêt de l'Etat lui seront payés sur la base de justification des dépenses pour matériel et salaires, plus les frais généraux et les intérêts. La régie publique commerciale payera à son tour la contre-valeur des services qui lui ont été rendus par les administrations publiques ou les autres régies.

Il peut paraître curieux que l'Etat se paye à lui-même certains services rendus. En effet, malgré la séparation des patrimoines et l'autonomie accordée, l'Etat est toujours propriétaire des entreprises ainsi organisées.

Une pareille mesure se réduit en fin d'année à une simple opération comptable sans aucune influence sur le budget général.

Pourtant, son influence n'est pas moins décisive, car :

a) Elle empêche qu'un service public n'augmente ses revenus en se faisant rendre des services qu'ils ne payent pas, et en destinant ses crédits à d'autres buts ;

b) La solution contraire rendrait impossible la poursuite des résultats d'une entreprise. Comment pourrait-on savoir si la régie publique commerciale produit vraiment des revenus, si ceux-ci sont réels ?

c) Par cette disposition, on a un autre avantage : supposons qu'une administration publique ne paye pas les fournitures d'une régie publique commerciale ; ceci entraîne une diminution des fonds liquides de la régie autonome, de son fonds de roulement si nécessaire pour elle.

Toutes ces considérations mettent en vedette l'utilité de la mesure du législateur roumain.

Le bilan de l'exploitation est établi conformément aux

indications éventuelles du conseil supérieur pour l'administration des entreprises et biens publics et sur base de l'inventaire général. L'administration le présente avec le compte des profits et pertes, le rapport contenant l'évidence de la gestion des fonds spéciaux et le rapport de la commission permanente de contrôle au conseil des ministres après l'examen duquel il est soumis au contrôle de la Cour des Comptes. Il doit être fait dans les trois mois qui suivent la fin de l'année budgétaire.

Un principe nouvellement admis par cette loi est celui qui permet la création des divers fonds ayant des dotations spéciales et affectés à des fins bien déterminées. On y distingue :

a) Le fonds de roulement destiné à faire face aux besoins de l'exploitation en cas de manque temporaire de disponibilité.

b) Le fonds de renouvellement destiné à compléter et à permettre le remplacement des installations et aux réparations qui dépassent le cadre de l'entretien habituel.

c) Le fonds de réserve destiné à couvrir les pertes causées par des cas de force majeure ainsi qu'à permettre le recouvrement des installations techniques détruites avant le terme d'amortissement ou devenues inutiles à la suite des progrès techniques. Son alimentation a varié selon les cas. Elle a été de 8 % à 15 % du bénéfice net pour les chemins de fer, de 10 % pour la P. A. R. I. D., de 5 % pour les conduits de pétrole.

Si le bilan, clôturé comme nous l'avons montré plus haut, accuse des excédents, ceux-ci sont versés à l'Etat. C'est la chose la plus évidente puisque c'est dans ce but qu'il assure le fonctionnement des entreprises publiques. Mais, avant de lui verser ces excédents, une partie des

bénéfices nets reçoivent d'autres destinations, grâce auxquelles on peut aborder dans de meilleures conditions les exercices futurs. Ce sont en premier lieu les amortissements. La quote des amortissements est déterminée par le conseil d'administration sur proposition de la direction générale. On réserve une part au conseil d'administration, une autre de 1 % au conseil supérieur d'administration des entreprises publiques, une quatrième représente la participation des fonctionnaires aux bénéfices de la régie et le reste entre définitivement dans les caisses de l'Etat. Au cas où, au contraire, l'administration respective accuse un déficit, il sera couvert par l'Etat. Ce n'est pas une subvention, mais une avance consentie par l'Etat à titre d'emprunt. Ces avances portent un intérêt égal au taux de l'escompte de la Banque Nationale de Roumanie.

Dès le début de leur activité, les régies publiques commerciales ont été obligées d'établir pour chaque exploitation séparément un inventaire de tous les biens composant leur fortune avec indication de la valeur respective ainsi que des dettes. De la comparaison de l'actif et du passif on a pu déterminer la valeur réelle de la fortune initiale. Les lois spéciales ou les règlements d'organisation des régies autonomes sont venus indiquer plus tard que l'opération devait être faite sous le contrôle d'une commission composée de deux délégués du ministère intéressé et un délégué du ministère des finances.

En plus, à la fin de chaque année, les régies publiques commerciales procèdent à une nouvelle évaluation des biens de leurs inventaires. De cette manière, l'Etat connaîtra toujours la valeur réelle des biens passés sous l'administration des régies publiques commerciales, et pourra se rendre compte des résultats des exploitations. Il est de

toute évidence que la seule comparaison des revenus et des dépenses ne nous donne pas une image exacte de la marche de l'entreprise. Un excédent de revenus sur les dépenses ne signifie pas que l'entreprise s'est enrichie. Ce n'est que si la valeur du patrimoine n'a pas diminué que l'on peut parler des résultats favorables d'une régie publique commerciale. L'évaluation permanente et sincère des biens de l'Etat est l'une des meilleures garanties de sauvegarde du patrimoine public.

Pour arriver au même but, l'autonomie administrative et financière accordée aux régies publiques commerciales a subi des restrictions. Les autorités supérieures de l'Etat se sont réservées le droit d'intervenir dans leur administration lorsqu'il s'agit d'actes dont les conséquences pourraient avoir des répercussions plus ou moins graves sur le patrimoine public et sur le budget général. Les autorités compétentes qui ont à intervenir varient suivant l'importance du problème.

Le Parlement intervient en premier lieu à l'occasion de la création de certaines régies publiques commerciales. Les régies autonomes des chemins de fer, des postes, télégraphes et téléphones, des pêcheries, des routes, etc., ont été créées sur base de lois. Les modifications ultérieures leur furent apportées par la même voie ;

b) Les régies publiques commerciales ne peuvent contracter des emprunts à long terme qu'avec l'autorisation du Parlement, c'est-à-dire par une loi ;

c) La vente des immeubles et les transactions au-dessus de 10 millions de lei nécessitent une loi ;

d) La Chambre des députés vote les budgets des régies publiques commerciales.

Le Conseil des ministres décide de l'administration dans

la forme de la régie publique commerciale des entreprises, exploitations, etc., pour lesquelles l'intervention d'une loi n'est pas nécessaire ;

b) Il autorise que les dépenses d'une régie autonome dépassent les revenus, lorsque les intérêts supérieurs de l'Etat le demandent ;

c) Il approuve les plans financiers, les bilans et les comptes des profits et pertes, l'inventaire et la gestion des divers fonds spéciaux ;

d) Approuve la vente des immeubles par destination ;

e) Donne son avis sur les projets de règlements établis par les conseils d'administration des régies et dispose de leur publication ;

f) Approuve les modifications des tarifs.

Le Ministre des finances participe d'une façon encore plus active à l'administration des régies publiques commerciales.

a) Elles lui envoient le quinze de chaque mois des situations de caisse ;

b) Les comptes accompagnés des pièces justificatives lui sont envoyés après avoir été approuvés par le conseil d'administration ;

c) Il nomme toujours un membre du conseil d'administration des régies ;

d) Le troisième membre de la commission de contrôle de la régie publique commerciale est également nommé par lui ;

e) Il doit consentir à ce que, pour obtenir de meilleurs résultats, les dépenses budgétaires soient augmentées dans la mesure des suppléments de revenus apparus.

Le Ministre intéressé participe encore plus activement à l'administration de la régie autonome.

a) Il nomme les membres du conseil d'administration, le président et le directeur. Il peut les révoquer sur avis du conseil supérieur d'administration des biens publics ;

b) Il détermine par décision leurs attributions ;

c) Il décide du mode d'engagement des dépenses, de l'effectuation des opérations de revenus et de l'application du budget ;

d) Il délègue un membre de la commission de vérification des comptes et de la caisse ;

e) Il approuve le dépassement des dépenses totales prévues au budget au cas où est prouvée l'existence d'un surplus de revenus qui couvrent le surplus de dépenses ;

f) Il approuve la création des fonds spéciaux ;

g) Il approuve les emprunts à court terme lorsqu'ils ne dépassent pas 20 % du revenu brut de l'année précédente ;

h) Enfin il fait la liaison entre la régie publique commerciale et le Conseil des ministres et le Parlement.

La Cour des Comptes reçoit afin d'être contrôlés les bilans et les comptes annexés dans les mêmes conditions que pour le budget général de l'Etat. Elle a auprès de chaque régie autonome un conseiller contrôleur pour le contrôle des engagements.

La Commission de contrôle est l'organe actif de contrôle des régies publiques commerciales. Elle est composée de trois membres nommés comme suit :

1° Un délégué du ministère respectif ou de l'administration supérieure locale ;

2° Un délégué du ministère des finances ;

3° Un expert-comptable nommé par le ministre intéressé.

La commission de contrôle surveille la comptabilité, contrôle les inventaires de l'exploitation au moins une

fois par semestre et examine en fin d'année les comptes. Les résultats de ses recherches périodiques sont présentés, sous forme de rapports, aux autorités supérieure dont il a été question ci-dessus, afin que les mesures nécessaires soient prises. Tous les ans, elle fait un rapport sur la gestion de la régie publique commerciale qui est envoyé au Conseil des ministres et au Parlement.

SECTION III. — LES MODIFICATIONS ULTÉRIEURES

La régie publique commerciale, telle qu'elle fut organisée par la loi du 16 mars 1929, n'était pas parfaite. Ses quelques défauts firent leur apparition dès les premiers moments d'application de la loi. Des améliorations lui furent apportées, mais seulement dans les détails et sans qu'on touchât au principe même. A partir de 1931 on restreint, par la modification des lois organiques, l'autonomie administrative et financière. Les plus profondes atteintes sont subies par les régies publiques dont le caractère commercial était plus que douteux, comme le fonds sanitaire et la Caisse Autonome des constructions. La loi du 17 juillet 1931 passe les biens des régies publiques des stations balnéaires : Herculane, Ocna-Sibiului et Principesa Elena, dans le patrimoine de la Direction des fonds spéciaux sanitaires et d'assistance du ministère du Travail. A la place des régies autonomes des théâtres nationaux et des opéras roumains, on crée auprès du ministère de l'Instruction Publique la « Direction générale des théâtres et des opéras ».

Les lois des 31 mai 1930 et 9 avril 1931 pour la création de la caisse autonome des constructions sont modifiées le 21 juillet 1931. On modifie également, le 22 avril 1932, la

loi du 6 août 1929 par laquelle avait été créée la Caisse Autonome des routes. L'autonomie est supprimée et à la place d'une régie publique commerciale nous avons une direction générale des routes.

Des régies publiques « commerciales » au vrai sens du mot, une seule s'est vue apporter des changements plus profonds : Le Moniteur Officiel et les Imprimeries de l'Etat, par la loi du 31 juillet 1931. Ils se résument dans la suppression de l'autonomie financière et dans le fait qu'elle passe sous la surveillance du ministre des finances. Le conseil d'administration est remplacé par le directeur général et le comité de direction. Le premier de ces deux organes est nommé conformément au statut des fonctionnaires publics, ce qui signifie que l'on revient au régime de la régie directe. Les membres du comité de direction sont choisis par des personnes du dehors des cadres administratifs. Ils sont nommés pour quatre ans et ont des attributions limitativement énumérées. Les décisions prises par eux en dépassement des limites fixées par la loi peuvent être arrêtées par le directeur général, à charge pour lui d'en appeler au ministre des finances. Les fonctionnaires sont soumis aux statuts des fonctionnaires publics.

En ce qui concerne l'autonomie financière, les modifications sont très réduites. Des approvisionnements directs peuvent être faits en cas de besoins pressants, mais dans la limite des articles 89 et 90 de la loi de comptabilité publique qui indiquent jusqu'à quels montants ces approvisionnements directs sont permis.

Après déduction du revenu net inscrit au budget général de l'Etat, 2 % sont distribués au comité de direction et 10 % au personnel.

Malgré ces modifications, le caractère de régie publique

commerciale de la Direction Générale du Moniteur Officiel n'est pas douteux. Son autonomie est restreinte à cause des attributions limitées de la direction générale. Quoiqu'il en soit, principalement, nous croyons que le système adopté pour le Moniteur Officiel n'est pas mauvais et que dans l'avenir il pourra être étendu à d'autres régies.

Des modifications moins importantes ont été subies par P. A. R. I. D. La loi du 25 juin 1931 réduit le nombre des membres du conseil d'administration de douze à six. On ne touche pas à l'autonomie administrative par la spécification des attributions qui peuvent être laissées par le ministre au conseil d'administration.

Le bénéfice net reçoit d'autres affectations et on supprime le droit aux tantièmes de l'administrateur général (1) parce qu'il est fonctionnaire, et la participation aux bénéfices des fonctionnaires. C'est moins heureux. Sauf quelques changements sans importance à la régie C. P. S., les autres n'ont subi aucune modification. Par conséquent, la loi du 16 mars 1929 a continué de s'appliquer à toutes les entreprises à caractère économique en vue desquelles elle avait été faite.

(1) C'est la seule régie publique commerciale où il ne se nomme pas directeur général.

CHAPITRE VI

La Société d'économie mixte

SECTION I. — CONSTITUTION DES SOCIÉTÉS

Les phases de la constitution de la société d'économie mixte sont, sous le régime de la loi du 16 mars 1929, au nombre de quatre :

1° Rédaction des statuts et des prospectus d'émission et leur publication ;

2° Approbation des statuts, souscription du capital et répartition des actions ;

3° Publication du Journal du Conseil des ministres, par lequel on approuve la constitution de la société ;

4° Première assemblée générale pour l'élection des administrateurs qui représentent le capital privé.

Le département ministériel chargé de l'administration des entreprises, institutions, etc., qui seront exploitées en régie mixte (1), doit rédiger le prospectus d'émission. La loi limite elle-même le pouvoir d'appréciation de l'administration en lui indiquant les dispositions à inscrire obligatoirement dans les statuts. Ceux-ci ainsi que l'évaluation des apports et le prospectus d'émission accompagnés de l'avis du Conseil supérieur pour l'administration des entreprises et biens publics, sont publiés au Moniteur Officiel.

Vingt jours après la publication, le ministre intéressé

(1) C'est la terminologie adoptée par la loi du 16 mars 1929.

soumet tout ce dossier à l'approbation du conseil des ministres. Les statuts et le prospectus sont sanctionnés et publiés encore une fois, ainsi que l'expertise, au Moniteur Officiel (art. 75).

La souscription publique commence à la date indiquée par les statuts et est ouverte pendant vingt jours. Le premier versement est d'au moins 30 % de la valeur des actions et est fait au moment de la souscription. Cette obligation n'est pas requise aux actions représentant les apports en nature.

Passé le délai de souscription, les actions sont réparties par une commission composée de trois membres :

- 1° Un délégué de la Cour de Cassation ;
- 2° Un délégué du Conseil Supérieur ;
- 3° Un délégué de la Banque Nationale.

Ses attributions sont encore plus larges puisqu'elle est chargée d'apprécier si la souscription est conforme à la loi et au prospectus.

Après cette opération intervient le journal du Conseil des ministres qui décide de la constitution de la société, qui a lieu le jour de la publication du journal au Moniteur Officiel.

Quels sont les avantages de la procédure que nous venons de décrire ?

a) La publicité. Si curieuse que paraisse cette affirmation, elle n'est pas sans intérêt. Statuts, prospectus, approbation, tout passe sous le contrôle de l'opinion publique.

b) Les délais minima prévus pour ces publications sont une nouvelle garantie que les biens publics seront bien gardés.

c) Le résultat de l'évaluation des apports est également publié, avant même que le capital privé ait manifesté son

désir de collaborer à la constitution de la société d'économie mixte.

d) L'obligation de verser, au moment de la souscription, 30 % de la valeur nominale des actions.

En quoi se différencie le système de la loi du 16 mars 1929 du régime de la loi antérieure ?

1° La loi du 16 mars 1929 marque une autre conception quant au domaine d'application de la société d'économie mixte. Tandis que pour le législateur de 1924 la régie co-intéressée est le système universellement adopté pour l'exploitation des richesses de l'Etat, le législateur de 1929 ne l'admet que pour certaines industries. La régie mixte système capitaliste est acceptée seulement pour permettre une exploitation des biens qui ont besoin de gros capitaux.

2° La loi du 7 juin 1924 imposait les actions nominatives, mesure écartée par le législateur de 1929. Le conseil d'administration n'a plus la possibilité de rechercher dans quelles mains se trouvent les actions de la société.

3° Dans la régime antérieur, deux tiers des membres du conseil d'administration et du comité de direction devaient être roumains. Plus aucune limitation maintenant.

4° Le rapport de 60 % et 40 % entre le capital roumain et le capital étranger est supprimé.

5° Aucune préoccupation chez le législateur de 1929 de favoriser les petites souscriptions. Tandis que dans le système de 1924 la répartition des actions commençait avec les petites souscriptions, le principe ne passe pas dans la nouvelle loi. La conclusion, c'est que la répartition se fait proportionnellement au nombre d'actions souscrites.

6° La loi du 16 mars 1929 est beaucoup plus claire dans sa rédaction que la précédente. Les dispositions sont plus détaillées et prévues dans un ordre logique.

Que penser des différences que nous venons de passer en revue ? Il est bien difficile d'émettre une opinion, car elles se rattachent à une haute conception politique et économique dont nous n'avons pas à nous occuper en ce moment. Dans le domaine purement juridique, lorsqu'il s'agit de déterminer les conditions de formation de la société d'économie mixte, délais, formalités, etc., la loi nouvelle s'inspire des principes de l'ancienne.

SECTION II

EVALUATION DES APPORTS ET FORMATION DU CAPITAL

Les biens que la collectivité publique peut apporter dans la société sont de diverses sortes. Nous excluons dès le début les apports en numéraire admis par l'article 82 parce qu'il nous paraît peu possible que la collectivité publique contribue jamais avec de l'argent à la constitution de la société.

Elle apporte l'usage des biens immobiliers. De cette façon la nouvelle loi échappe à la critique formulée contre l'ancienne. Les biens mobiliers et les immeubles par destination entrent en pleine propriété.

Une disposition tout à fait nouvelle est celle de l'article 83 : « Pour que la société puisse être constituée, il est nécessaire que l'apport du capital privé représente au moins la moitié de l'apport évalué des collectivités publiques ». On empêche que des sociétés d'économie mixte ne soient constituées dans lesquelles l'Etat contribue avec des valeurs immenses et les particuliers avec des capitaux insignifiants.

L'évaluation est faite, pour les apports de l'Etat et des

particuliers, par les experts du Conseil Supérieur pour l'administration des entreprises et des biens publics. Exactement comme en 1924.

Les apports en nature et en numéraire recevront la contre-valeur représentée dans la nouvelle société par des actions.

D'autres dispositions sont prévues pour les cas d'augmentation du capital initial. Ce qui différencie les deux lois, c'est que, tandis que dans la première les anciens actionnaires étaient préférés seulement pour la moitié de la souscription des nouveaux capitaux, sous la seconde ils peuvent souscrire tout le capital. Les autres sont admis à participer à l'augmentation seulement au cas où les anciens ne voudraient acquérir les nouvelles actions.

SECTION III. — L'ADMINISTRATION DE LA SOCIÉTÉ

Le conseil d'administration est composé de 6, 9, ou 12 membres dont 1/3 nommé par la collectivité publique et le reste élu par l'assemblée générale des actionnaires privés. Le système antérieur reste en vigueur avec quelques petites différences :

a) Le président du conseil d'administration était désigné par le gouvernement. Maintenant il est élu (art. 94).

b) Les membres du Parlement ne pouvaient être nommés par le gouvernement dans le conseil d'administration, mais pouvaient être élus par l'assemblée générale des actionnaires privés. Depuis 1929, ils ne font pas, pendant la durée de leur mandat parlementaire, partie du conseil d'administration d'une société d'économie mixte. Nous approuvons bien entendu la modification parce que, bien qu'il s'agisse d'une collaboration entre l'Etat et le capital

privé, il n'en existe pas moins un certain antagonisme entre ces collaborateurs. Un représentant de la nation ne saurait être le porte-parole du capital privé, quelquefois étranger, au sein du conseil d'administration.

La loi nouvelle n'apporte rien de neuf dans la composition du comité de direction. Il est formé par deux membres du conseil d'administration et le directeur général nommé par le conseil d'administration.

Le contrôle de la gestion administrative de la régie mixte est confié aux censeurs. Ils sont au nombre de 3 - 5, nommés en majorité par le gouvernement.

La loi reproduit en ce qui concerne le commissaire du gouvernement et à quelques mots près les dispositions de la loi du 7 juin 1924. La même chose pour l'assemblée générale. Le nombre des voix appartenant à la collectivité publique varie entre le minimum de $\frac{1}{4}$ et le maximum de $\frac{1}{3}$. Le vote des collectivités publiques est donné par un délégué spécial. Elles ne prennent pas part à l'élection des membres du conseil d'administrateurs et des censeurs.

SECTION IV. — PRINCIPES FINANCIERS

Le législateur ne néglige pas de requérir des sociétés d'économie mixte, l'établissement de bilans annuels soumis à l'approbation de l'assemblée générale. La conséquence de l'approbation du bilan par l'assemblée générale n'est autre que l'indication de la destination à donner au bénéfice net. Le bénéfice net est calculé ainsi : en tenant compte de la nature de l'entreprise, les statuts respectifs fixent la cote affectée aux fonds d'amortissement et aux éventuels fonds spéciaux. Le restant est, après déduction pour le fonds de réserve légal et de 1 % pour subvenir aux dé-

penses du conseil supérieur pour l'administration des entreprises et richesses publiques, le bénéfice net. Sur ce bénéfice net, capitalistes privés et collectivités publiques reçoivent un premier dividende, un intérêt égal au taux de l'escompte de la Banque Nationale au 31 décembre de l'année pour laquelle le bilan a été établi.

Les statuts doivent prévoir la quote de participation aux bénéfices des membres du conseil d'administration, du comité de direction et des censeurs. Elle est calculée par rapport au bénéfice restant après déduction pour le fonds de réserve et du premier dividende.

Après, c'est le tour aux fonctionnaires et aux ouvriers dont la participation aux bénéfices ne peut être, conformément à l'article 107, inférieure à 5 % de ce qui reste du bénéfice net.

Le reste est distribué proportionnellement entre le capital public et privé. Quelles sont, à ce point de vue, les différences entre les deux lois ? Il semble que la loi de 1924 ait favorisé le capital privé. Les deux assurent un minimum de bénéfices, seulement, tandis que la loi de 1924 accorde les premiers 5 % au capital privé à l'exclusion des collectivités publiques, la nouvelle loi distribue ce premier dividende à tous les collaborateurs. C'est plus logique et plus équitable.

Si les bénéfices sont supérieurs à 5 %, les droits des uns diffèrent de ceux des autres dans les deux lois. L'égalité est absolue depuis 1929. Nous avons vu que dans l'ancien système, les particuliers étaient favorisés jusqu'à un bénéfice de 17,5 % et à partir de ce montant, c'était l'Etat qui était avantagé. Quelles qu'aient été en 1924 les conditions de l'économie roumaine, la loi de 1929 constitue un progrès.

SECTION V. — LIQUIDATION DES SOCIÉTÉS

La durée des sociétés est celle prévue dans la loi de 1924, c'est-à-dire 50 ans (art. 113). Comment fait-on la liquidation et quel est le sort du patrimoine de la société ? Les biens dont l'usage a été apporté par les collectivités publiques, l'inventaire acquis de la quote de participation des fonctionnaires et des ouvriers ; ce qui reste en nature des immeubles et des immeubles par destination acquis pendant l'existence de la société, sauf les dix dernières années ; les immeubles et les immeubles par destination acquis pendant les dix dernières années sans approbation du conseil des ministres, rentrent gratuitement dans le patrimoine de la collectivité publique et libres de charges. L'innovation et la supériorité de la nouvelle loi à l'égard de l'article 23 de la loi de 1924 c'est qu'elle ne fait pas mention des droits des créanciers.

Les collectivités publiques ont l'obligation de racheter les immeubles acquis par la société pendant les dix dernières années avec observation des prescriptions légales. Le prix d'achat c'est le prix du coût moins les quotes d'amortissement, ou la valeur réelle du moment de la liquidation.

La loi prévoit aussi le cas de liquidation avant le terme et indique que le produit des rachats faits par les collectivités publiques, le produit de la vente des biens qui ne rentrent pas dans leur patrimoine et les fonds disponibles de la société seront répartis entre la collectivité publique et les particuliers proportionnellement aux actions souscrites.

Le soin qu'a mis le législateur pour déterminer avec minutie le sort de chaque bien à l'expiration du terme

de la société ou même avant, mérite tous les éloges. Le système adopté est nettement supérieur à l'article 23 de la loi du 7 juin 1924. Les droits et les intérêts de l'Etat sont bien défendus. Mais il y a plus. Si, pendant les dix dernières années, la société acquiert des immeubles, il est certain qu'elle ne pourra pas les amortir. Des investissements sont nécessaires indépendamment de la durée de la société, car la collectivité publique est perpétuelle. Avec l'approbation du conseil des ministres, la société pourra obtenir des immeubles qu'elle amortira dans la limite du possible suivant les instructions du conseil supérieur.

D'autres dispositions tâchent de sauvegarder le patrimoine public ; nous citerons :

a) Les actions des collectivités publiques qui sont inaliénables ;

b) Les emprunts hypothécaires qui peuvent avoir une influence indirecte sur le patrimoine public ne peuvent être contractés qu'en vertu d'une loi ;

c) Les sociétés d'économie mixte peuvent participer avec leurs capitaux à d'autres sociétés, mais seulement avec le consentement du conseil des ministres.

Que doit-on penser, après avoir étudié l'organisation de la société d'économie mixte, telle qu'elle fut conçue à des époques différentes par d'autres personnes de conceptions nettement opposées ? Dans son ensemble, l'ancien système est resté en vigueur. S'il y a des différences, elles sont dues au fait que le législateur de 1929 a pu bénéficier de la leçon du passé. Par conséquent, la société d'économie mixte, conçue en 1924, a survécu à son abrogation.

CHAPITRE VII

La régie coopérative

La dernière forme d'organisation et d'administration des entreprises économiques de l'Etat roumain qui ait été adoptée par notre législateur fut la régie coopérative. Avant cette date, M. le Professeur Iorga avait demandé que toutes les entreprises publiques fussent organisées dans la forme de la régie coopérative. Son désir est partiellement satisfait par le chapitre VII de la loi du 16 mars 1929, parce que dans l'action de mise en valeur des biens et richesses publiques, l'Etat, les départements, les communes et les établissements d'utilité publique sous leur contrôle, ne pouvaient ne pas tenir compte des forces réelles du mouvement coopérateur. C'est ainsi qu'il fut prévu que les entreprises économiques pourront être exploitées en association avec les coopératives de tout genre.

Les régies coopératives étaient employées à l'exploitation des étangs et des forêts, c'est-à-dire là où la main-d'œuvre nationale associée aux biens de l'Etat peut aboutir sans grands investissements de capitaux à une plus grande productivité, tout en respectant les conditions de la démocratie économique.

Selon l'article 119, une régie coopérative peut se constituer dans les trois cas suivants :

1. — Les collectivités publiques s'associent avec les coopératives de tous genres, en contribuant avec un apport social et en donnant à l'association la concession des biens sus-indiqués ;

2. — La collectivité publique s'associe avec les coopératives de tout genre sans accorder de concession ;

3. — Plusieurs collectivités publiques se groupent selon les principes coopératistes sans s'associer les coopératives privées.

Ainsi, la régie coopérative est constituée soit uniquement de personnes morales administratives, soit d'une association de deux ou plusieurs personnes morales administratives d'une part, et de coopérateurs privés d'autre part. Dans le premier cas, nous pourrions parler de « régie publique coopérative », dans le second de « régie coopérative mixte ».

Pour permettre un plus grand développement de la coopération et pour rendre possible dans l'avenir la collaboration des coopératives avec les collectivités publiques, on stipula dans la loi la disposition de la porte ouverte, savoir que les assemblées générales de la régie coopérative sont tenues d'accepter la demande de participation de toute société coopérative qui satisferait les conditions des statuts et obtiendrait l'approbation du conseil supérieur pour l'administration des entreprises et des richesses publiques. La régie coopérative doit augmenter le capital permettant de la sorte l'entrée des sociétés coopératives sollicitantes.

Les sociétés constituées en vertu de ces principes sont entièrement soumises aux dispositions concernant la société d'économie mixte. Donc, tout ce qui concerne le mode d'organisation, l'administration, le fonctionnement et le contrôle de la régie mixte est valable pour les régies coopératives. En plus, et c'est ce qui distingue les deux formes d'exploitation des biens de l'Etat, la loi prévoit pour les régies coopératives :

1. — La limitation du droit de participation à sa constitution. Ce droit n'appartient qu'aux collectivités publiques et aux sociétés coopératives de toute nature, aux sociétés fédérales et à leurs centrales fonctionnant en conformité des principes du Code de la Coopération.

2. — La non-application en ce qui les concerne, de l'article 83, qui exige que la participation du capital privé à la constitution de la société d'économie mixte soit au moins égale à la moitié de l'apport évalué des collectivités publiques ;

3. — Les statuts de la régie coopérative doivent fixer le nombre minimum d'actions que vont souscrire chaque coopérative, fédérale ou centrale adhérentes. Cette mesure est très souple et permet tous les accommodements. Le critérium d'évaluation du minimum nous est donné par l'art. 124. Le nombre d'actions est calculé par rapport au capital, au nombre des associés ou proportionnellement à la valeur des opérations faites par la régie coopérative. L'administration de la société est entre les mains des représentants des coopératives, puisque dans l'assemblée générale le nombre des voix des collectivités publiques varie entre $1/4$ et $1/3$.

Le législateur a cherché à favoriser les régies coopératives à l'occasion de l'octroi des concessions. Le prix de la concession est inférieur de 5 % au prix de la redevance prévue par les lois spéciales pour la catégorie respective de richesses. A défaut de dispositions légales dans la matière, l'organe supérieur administratif chargé de l'administration des biens, détermine la redevance à payer en se basant sur les résultats obtenus aux enchères publiques pour des biens en situation analogue, ou en faisant un cal-

cul de productivité. A la redevance ainsi calculée sera appliquée un rabais de 5 %.

Telle qu'elle est organisée par la loi, la régie coopérative porte atteinte à l'un des principes coopérateurs lorsque l'art. 129 prévoit que : « à la quote de participation aux bénéfices prennent part les fonctionnaires et les ouvriers non associés ». Malgré tout, leur participation aux bénéfices est justifiée.

La régie coopérative se caractérise par les cinq traits suivants :

1. — Elle doit sa création à une décision de la puissance publique ;

2. — Ses finances jouissent d'autonomie. A cet égard, il résulte clairement des articles 29 et 120 de la loi, que cette régie, comme d'ailleurs toutes les régies soumises à la loi nouvelle, à la personnalité juridique, est une gestion autonome.

3. — Tous les actionnaires de la régie coopérative sont des consommateurs directs ou indirects de ses produits. Les collectivités publiques ont la double qualité de consommateurs et de mandataires des consommateurs.

4. — La régie coopérative ne peut empêcher l'entrée de nouveaux membres dans l'association, étant donné que, ayant pour fin de produire à un prix aussi réduit que possible, elle a intérêt à voir réunir dans son sein le plus de consommateurs possibles.

5. — La dernière caractéristique de la régie coopérative consiste dans le principe de la vente du produit distribué au prorata des achats. Les bénéfices peuvent eux aussi être versés au fonds de réserve de la régie, mais plutôt que de restituer aux consommateurs les bénéfices réalisés, la régie rabaisse le plus souvent les tarifs.

CHAPITRE VIII

La leçon des réalités

Pendant l'application de la loi pour l'organisation et l'administration sur bases commerciales des entreprises et richesses publiques, on avait constaté certains défauts dus aux lois promulguées ultérieurement à la loi générale de commercialisation.

Ainsi, on avait insitué un régime de plus large autonomie en donnant aux conseils d'administration des pouvoirs plus grands que ceux prévus par la loi de 1929.

2. — Le nombre des membres des conseils d'administration avait été augmenté.

3. — Le fonds de renouvellement de 2 %, était alimenté dans certaines lois (P.A.R.I.D.) de 8 % du bénéfice net.

4. — Dérogation, pour faciliter les investissements, du principe de priorité de participation de l'Etat au bénéfice net, après la constitution du fonds de réserve.

5. — Exagération du champ d'application de l'idée d'autonomie. En utilisant le principe d'autonomie de la loi générale, il avait été étendu à des organisations qui n'avaient pas un caractère commercial. Maintes autonomies accordées étaient discutables.

Toutes ces dérogations dues aux lois organiques de certaines régies ont nécessité, pour le maintien de l'unité du régime, une révision. Elle était nécessaire même aux yeux de l'auteur de loi de 1929, M. Madgéarou, qui présenta le projet du 15 février 1933.

Ce projet de modification concernait quatre parties de la loi.

1. — *Deuxième partie : le conseil supérieur pour l'administration des entreprises et richesses publiques.*

a) Le nombre des membres de ce conseil était réduit de 22 à 9.

b) Il jugeait en deux sections ou par section, et prenait les décisions au quorum de 6, 4 et 2 voix à la différence de la loi de 1929 selon laquelle, bien que plus nombreux, le conseil ne décidait qu'à l'unanimité.

c) Ses membres étaient nommés sur rapport du ministre des finances.

d) Il y avait incompatibilité entre la qualité de membre du conseil et celle « des personnes qui font partie, sous quelque forme que ce soit, des entreprises qui exploitent un bien ou un droit public, de même que celle des personnes qui détiennent des concessions publiques ».

e) Au lieu d'assister, stimuler, coordonner, harmoniser et orienter l'activité des départements ministériels en ce qui concerne l'administration des biens publics, il contrôle et surveille le mode d'administration et l'activité de toutes les entreprises publiques.

f) On ajoute à ses attributions l'élaboration des normes pour l'établissement des budgets des régies publiques commerciales et l'obligation d'avis quant à l'augmentation du capital et aux contrats qui engagent les régies pour plus de deux ans.

g) Il tient l'évidence des fonds spéciaux.

2. — *Quatrième partie : la concession.* De petits changements de détail étaient apportés à la procédure pour obtenir des concessions publiques.

3. — *Cinquième partie : la régie publique commerciale.*

Pour arriver aux résultats escomptés en 1929, on commença par une définition de leur statut juridique.

Le domaine d'application est limité aux services publics qui ont dans leur administration des biens économiques ou des droits de monopole de l'Etat.

En ce qui concerne l'administration, chaque régie publique commerciale continue d'avoir à sa tête un conseil composé seulement de 3-7 membres, le directeur de la régie étant son référendaire. Les conseillers sont nommés par le ministre intéressé avec l'accord du ministre des finances et à la suite de l'avis du conseil. Ils étaient recrutés parmi des spécialistes reconnus, sauf 2-3 délégués fonctionnaires supérieurs. Par ce projet, on inversait le rapport entre les membres fonctionnaires et les autres dans le sein du conseil. Ce n'était pas une amélioration.

Le projet supprimait le texte interdisant la nomination des membres du Parlement dans les conseils d'administration des régies publiques commerciales.

La rémunération était limitée. Les membres des conseils touchaient, en dehors des jetons, une rétribution globale proportionnelle au revenu net ou à la réduction du déficit de l'année précédente, et qui ne dépassait pas le salaire d'un directeur de ministère pendant six mois.

Le salaire des deux délégués du conseil d'administration dans le comité de direction était la moitié du salaire du directeur général au maximum.

Par l'article 42, on prévoyait que les fonctionnaires des régies publiques commerciales ont la qualité de fonctionnaires publics, mais avec un statut spécial ; le personnel des régies qui sont des organismes à caractère économique se distingue du personnel administratif de l'Etat parce

qu'à côté du personnel bureaucratique, elles ont des spécialistes et des ouvriers. Leur participation aux bénéfices était remplacée par des primes de production.

Dans le domaine financier, on précisait les rapports financiers entre les régies et l'Etat, et la procédure des engagements des dépenses. Les budgets étaient appliqués conformément aux dispositions du ministère des finances.

On introduisait des dispositions unitaires. Des dispositions furent introduites pour l'élargissement des possibilités de crédit des régies publiques commerciales afin qu'elles puissent faire face aux nécessités par une politique propre d'emprunts. Les emprunts inférieurs à 10 % du total des dépenses annuelles de matériel et pour moins de cinq ans, étaient accordés par un journal du conseil des ministres.

Pour normaliser les bilans, on introduisait l'avis obligatoire du conseil supérieur, avec amortissements obligatoires dont les quotes étaient approuvées par le conseil supérieur. La notion du bénéfice net était précisée : la différence entre les revenus bruts d'une part et le total des dépenses générales d'exploitation et les amortissements de l'autre, afin que l'on ne fit de prélèvements pour des réserves qu'avec l'approbation de l'Etat et en tenant compte des besoins généraux du Trésor pendant les périodes de crise pour l'établissement des budgets, non seulement du point de vue financier mais aussi du point de vue de l'économie générale d'exploitation. Pour arriver à une plus juste évaluation des revenus et à une distribution normale des dépenses entre les régies, des directives étaient données par le Conseil supérieur d'accord avec le ministre des finances.

Pour qu'il existât une politique unitaire d'investisse-

ments et en rapport avec les nécessités économiques de l'Etat, on organisait une réserve générale par la refonte de toutes les réserves des régies dans un fonds global à la disposition du conseil des ministres qui dirigeait la politique des investissements. L'affectation des revenus aux investissements devait être justifiée et quels que fussent les résultats financiers des régies, les amortissements étaient prévus dans les budgets des dépenses.

Pour répondre également à ce desideratum et étant donné le caractère obligatoire des réserves, les quotes affectées à ces fonds étaient fixées par le Conseil supérieur qui tenait compte des résultats financiers de l'année expirée et des nécessités financières de l'Etat.

Le rôle important dans l'exécution de ces mesures revenait au ministre des finances en collaboration avec le Conseil supérieur dont on modifiait l'organisation.

D'autres mesures étaient introduites pour un plus rigoureux contrôle de la part des organes tutélaires. Il y avait une commission de contrôle pour chaque régie publique avec des membres nommés pour deux ans. Ces commissions étaient des organes du ministère ou de la collectivité qui les avait nommés et étaient rémunérés sur leurs budgets. A la différence de la loi de 1929 selon laquelle les commissions de contrôle n'étaient que des comités de censeurs pour la vérification des comptes et de la caisse ne travaillant qu'au complet, le projet accordait aux commissions des droits de contrôle, de recherches techniques, enquêtes, inspections administratives, etc. Elles ne recevaient pas de rémunération des régies soumises à leur contrôle.

4. — *Sixième partie : la régie mixte.*

a) L'article 83 prévoyait que pour la fondation d'une

régie mixte, l'apport du capital privé devait être au moins égal à l'apport évalué des collectivités publiques, dont 20-50 % en numéraire.

b) Conformément à l'article 115, les régies mixtes ne peuvent en nul cas constituer des fonds spéciaux pour la restitution du capital privé au moment de la dissolution ou à la liquidation.

La clôture de la session parlementaire et plus tard la chute du gouvernement ont empêché la réalisation de ce projet. Mais il y a eu un autre projet qui est devenu la loi sur les Régies autonomes du 4 mai 1934.

Titre IV. -- Rétrécissement de l'autonomie

*La loi concernant les régies autonomes
du 4 mai 1934*

LA LOI DU 4 MAI 1934 ET LE REGIME ACTUEL

Nous avons montré les défauts que M. Madgéarou reconnaissait à sa loi et les améliorations qu'il entendait lui apporter. D'autre part, les adversaires politiques trouvaient que « l'autonomie financière accordée sans prudence et avec un contrôle insuffisant avait conduit à l'émiettement de l'unité budgétaire des revenus et des dépenses de l'Etat, précisément à un moment où la prudence la plus élémentaire réclamait l'unité de commandement budgétaire la plus étroite et surveillée ».

« La même autonomie budgétaire insuffisamment contrôlée, a déterminé la consommation exagérée des revenus de ces services, dans une époque où les indications générales d'orientation de l'évolution financière et économique montraient que, par la chute des prix, la diminuation du pouvoir d'achat de notre monnaie et l'affaiblissement de la faculté contributive de la population, une politique d'économies était recommandée avec assez d'insistance.

« L'autonomie administrative des régies publiques commerciales a contribué elle aussi à l'aggravation des résultats de l'activité de ces services publics, parce que totalement dégagées du contrôle administratif du ministère, ces régies ont augmenté d'une manière exagérée l'appareil

bureaucratique, en provoquant, avec le personnel et son entretien, des dépenses injustifiées et nuisibles. »

« De même cet affaiblissement du contrôle administratif a conduit nécessairement à l'anarchie financière de certaines de ces régies, chez lesquelles la falsification des bilans, le caractère fictif des revenus, la réalité périlleuse des dépenses exagérées, etc., frisent la fraude qualifiée à côté du gaspillage coupable. »

« En ce qui concerne l'autonomie économique dont jouissaient ces régies, elle a rendu impossible l'harmonisation des intérêts économiques par lesquels étaient reliés certains de ces services publics, en empêchant de la sorte la synchronisation de leur activité économique comme le demandait une sage politique d'intérêt général unitaire » (1).

L'opinion publique, impressionnée par la publication des énormes sommes touchées par les membres des conseils d'administration de certaines régies, était favorable aux changements. On avait même parlé de suppression sans qu'on y crût réellement.

Qu'en a-t-on fait par la loi du 4 mai 1934 ? Bien des choses, mais sûrement moins que ce que l'on avait promis. Nous avons eu l'impression que les auteurs voulaient tenir la promesse sans toucher aux principes fondamentaux.

Quels étaient les principes dirigeants de la loi ? D'abord, dans les circonstances du moment — la crise économique sévissait encore — il fallait que l'Etat eût autant que possible un budget unitaire et un droit précis quant à l'établissement et au contrôle de tous les revenus et de toutes les dépenses. Cette idée était réalisée dans le principe de

(1) Exposé des motifs de la loi du 4 mai 1934.

l'unité de gestion et de contrôle budgétaire, la synchronisation de toutes les disponibilités budgétaires devant être en une période de crise la principale préoccupation du gouvernement. Ce principe était complètement opposé au système appliqué auparavant, car les conseils d'administration avaient la disposition des fonds qui eussent dû contribuer sensiblement à l'équilibre budgétaire. Pour éloigner ce vice organique de l'organisation financière, la suppression de ces entités économiques et budgétaires apparaissait comme indispensable, en les rattachant aux ministères respectifs pour avoir un seul commandement financier.

Une autre idée apparentée à la première était celle de la synthèse et de la simplification administratives, réclamées par les difficultés de la crise que nous traversons.

Ces deux idées étaient réalisées dans les dispositions suivantes :

1° Transformation des régies publiques commerciales en des directions générales ou des directions.

2° Rattachement des budgets quant aux résultats aux ministères respectifs.

3° Exécution du budget dans un cadre commercial, mais sous le contrôle permanent du ministère.

4° La liquidation des gestions est faite dans le cadre de l'ancien régime (en ce qui concerne les engagements à l'égard des tiers).

5° Il était tenu compte à l'établissement du budget des réductions de personnel nécessitées par la suppression de certains services.

Les régies publiques commerciales n'ont pas été supprimées, ce qui équivaut à une reconnaissance des résultats qu'elles avaient donnés. En les conservant, et en créant,

là où il n'existait pas, le comité de direction, on avouait que le sort des richesses de l'Etat ne pouvait être confié à la bureaucratie des ministères.

Il semble qu'après des investigations faites par des organes spécialisés, le gouvernement avait dû constater que :

a) Si des abus ont été faits quant aux appointements que les conseils d'administration s'étaient octroyés, ils avaient cessé à la suite des mesures prises par ses prédécesseurs.

b) Les résultats des régies sont supérieurs aux résultats d'une administration directe d'Etat et pour certaines régies ils ont été excellents. Les régies publiques commerciales demeureront, mais en subissant des modifications. Pas toutes, car la Caisse Autonome des Monopoles et la régie autonome des chemins de fer roumains continuent d'être soumises à leurs lois spéciales des 7 février et 1^{er} juillet 1929. A part ces régies autonomes, la loi supprime les autres, non pas pour les incorporer aux ministères respectifs et les soumettre entièrement au régime des services publics administratifs. On supprime la personnalité juridique des régies publiques commerciales mentionnées au projet en cherchant à établir l'unité patrimoniale de l'Etat. Il n'y a plus de « ces compartiments épars sur la superficie économique de notre pays » (1). De l'unité patrimoniale juridique, la tendance a été de passer à l'unité budgétaire malgré les opinions de certaines personnes qui soutenaient que l'unité budgétaire n'est pas nécessaire aux services à caractère économique ou commercial parce que

(1) M. Constantinesco : *Discours à la Chambre des Députés*. M. O. III, 1933-34, pp. 2150-2161.

pour chacune de ces activités le simple résultat des comptes suffirait en fin d'année. (Par ex. M. I. Raducanu).

Que met-on à la place ? Un système plus varié qui divise les autres entreprises en trois groupes : administrations commerciales, services commerciaux et directions spéciales.

I. — Deviennent des administrations commerciales les quatre régies publiques suivantes :

1° P. A. R. I. D. ou Pêcheries et l'amélioration de la région inondable du Danube ;

2° C. A. P. S. (Caisse Autonome des forêts de l'Etat) ;

3° P. C. A. (Ports et communications d'eau) ;

4° R. I. M. M. A. (Régie des entreprises minières et métallurgiques de Transylvanie).

Elles se caractérisent par les traits suivants :

a) Les anciens conseils d'administration, trop nombreux et coûteux, disparaissent. On crée à leur place un comité de direction composé de trois membres, nommés sur la proposition du ministre respectif. Il fonctionne avec le directeur de l'administration commerciale. Composé de spécialistes, il forme un organe administratif de conseil et de contrôle en même temps qu'un organe de liaison entre le directeur et le ministre.

Les attributions des anciens conseils d'administration des régies publiques commerciales passent au ministre, ce qui marque la tendance de soumettre les administrations à une surveillance plus étroite de sa part. En fait, cette situation peut avoir deux résultats diamétralement opposés. Ou l'influence du ministre sur ce comité est tellement grande qu'il devient le véritable administrateur de l'administration commerciale, ou l'administration reste au directeur et au comité de direction qui n'auront pas de pouvoir

de décision propre. Les décisions seront prises par le ministre qui se conformera aux suggestions des spécialistes.

Ce que nous considérons comme une infériorité de la loi, c'est qu'elle laisse à la charge de chaque ministère le soin d'établir par un règlement spécial la dénomination, la composition, les attributions, les opérations et les modalités d'encadrement et de fonctionnement des anciennes régies publiques. Il y a pour chaque ministère des dispositions spéciales aboutissant à une diversité de régimes peu conformes à l'idée d'unité.

La critique la plus sévère et la plus juste qui ait été adressée aux régies publiques commerciales concernait la rémunération trop élevée des membres des conseils d'administration et des comités de direction. Quelques-uns avaient touché jusqu'à sept fois le salaire d'un ministre. Aujourd'hui la rémunération est déterminée par rapport aux attributions et à l'activité des membres des comités de direction et ne peut dépasser 16.000 lei par mois. La fixation d'un plafond de rétribution ne peut que contenter les gens soucieux du sort des deniers publics.

Donc, en ce qui concerne l'administration, les innovations se résument dans le rétrécissement de l'idée d'autonomie, ce qui dépend seulement de la manière dont le ministre entend utiliser les pouvoirs qui lui sont accordés et la réalisation des économies par la suppression des conseils d'administration et la fixation du plafond des rétributions.

b) Dérogation à la loi de comptabilité publique. Le chapitre concernant la tenue des enchères publiques n'est pas applicable aux administrations publiques commerciales. Il est remplacé par un règlement spécial publié avec l'approbation du ministère des finances. Pour empêcher les

irrégularités, la loi de comptabilité publique continua d'être appliquée jusqu'à l'apparition de ce règlement.

c) Les budgets annexes. Comme nous l'avons montré ci-dessus, l'une des idées directrices du législateur roumain a été celle de l'unité budgétaire. Pourtant, sa conception du budget annexe est différente de la nôtre. En effet, il y a unité du budget lorsque toutes les dépenses et tous les revenus forment deux totaux. Les budgets annexes sont précisément une atteinte à ce principe. Pour le législateur roumain, le principe de l'unité est respecté même si dans le budget général de l'Etat on trouve rattachés aux budgets des ministères sous forme de « budgets annexes » les budgets des administrations commerciales. Dans le budget du ministère dont elles dépendent, ils figurent par le solde annuel résultant de leur activité commerciale. Les budgets sont établis sous la surveillance directe et le contrôle du ministre compétent, ce qui permet une coordination de l'activité de l'administration commerciale avec l'organe supérieur.

d) Les administrations commerciales emploient la comptabilité en partie double.

e) En fin d'année, les administrations commerciales font un bilan publié, après approbation, au Moniteur Officiel. Les modalités de son établissement sont fixées par le ministre qui prendra l'avis du comité de direction de l'administration commerciale et d'un délégué spécial du ministère des finances. Le bénéfice net est versé à l'Etat. Si les nécessités d'amélioration, d'investissement et de développement de l'activité de l'administration commerciale, constatées après avis du comité de direction, réclament l'emploi d'une partie du bénéfice net qui doit être versé à l'Etat, le ministre respectif peut dispenser, avec l'appro-

bation du ministre des finances, l'administration de verser cette partie du bénéfice net à l'Etat. Le principe des fonds de réserve et des amortissements obligatoires n'existe pas pour les administrations commerciales. Elles suivent le sort du budget général de l'Etat. Comme dans la régie directe. Si la situation budgétaire le permet, l'Etat fait des investissements, sinon il les ajourne à des moments plus favorables. Quelles que soient les nécessités d'investissement d'une administration commerciale, pour le ministre elles paraîtront moins pressantes que d'autres dépenses.

f) Le contrôle des administrations commerciales est effectué par le conseiller contrôleur délégué de la Cour des Comptes. Son contrôle préalable se résume à la constatation de l'existence du crédit et à la juste imputation. D'autre part, pour faciliter les opérations commerciales de l'administration en cas de refus de visa du conseiller contrôleur et de persistance de l'administration dans sa demande, le ministre est appelé à décider. La procédure plus compliquée, mais plus efficace des articles 47 et 48 de la loi de comptabilité publique, est mise à l'écart à cause de sa longueur.

La commission pour l'engagement des dépenses ou la commission d'économies budgétaires du ministère des finances n'exercent pas leurs attributions sur les opérations des administrations commerciales.

Les commissions de contrôle de la loi de 1929 rattachées à chaque administration commerciale disparaissent. Du point de vue du contrôle elles deviennent inutiles à la suite de l'élargissement des pouvoirs du ministre. Elles étaient pourtant appelées à rendre des services réels par la surveillance et l'observation continuelle de la marche de l'entreprise. Elles étaient les représentants qualifiés du minis-

tre compétent et du ministre des finances au sein de l'administration, des informateurs objectifs. Sans elles, le ministre doit suivre les conseils peut-être intéressés du comité de direction ou ceux moins compétents des services de son ministère.

II. — La seconde catégorie de services économiques de l'Etat réglementés par la présente loi sont les « services commerciaux » suivants :

- 1° R. I. M. (Régie des redevances et des impôts miniers) ;
- 2° R. E. A. Z. (Régie des exploitations agricoles et zoo-techniques) ;
- 3° O. N. A. C. (Office national de colonisation).

Les services commerciaux n'ont pas de comité de direction ;

- b) Ne peuvent pas emprunter ;
- c) Ne peuvent procéder à des augmentations de dépenses ou à des virements de fonds ;
- d) Ont le droit de contracter dans les mêmes conditions que les administrations commerciales ;
- e) Sont soumis au contrôle du conseiller contrôleur et des ministères à l'établissement des bilans.

Le service commercial R. E. A. Z. a un budget séparé sous forme de budget annexe contrôlé par le ministère et peut augmenter les prévisions de dépenses si, au cours de l'exécution du budget, on constate des surplus de revenus susceptibles de couvrir ces dépenses. Ces deux traits différencient le service du chiffre 2 des services des chiffres 1 et 3 bien que, tous, ils soient des services commerciaux.

Les services commerciaux se distinguent des administrations commerciales par la disparition des comités de direction, par l'impossibilité où ils se trouvent d'effectuer des virements de fonds et par l'interdiction d'emprunter.

Leur degré d'autonomie administrative est moins grand et la liberté commerciale presque nulle.

III. — La Caisse autonome pour la protection et le secours du personnel C. F. R. et la régie autonome P. T. T. deviennent des directions spéciales incorporées au ministère des communications. Jusqu'à la modification de leurs lois organiques, elles se sont vues appliquer les règles des administrations commerciales, sauf le fait que la première n'avait pas de budget propre et ne devait pas verser son revenu net à l'Etat. Elle n'avait d'ailleurs pas un caractère commercial.

Quel est le critère déterminant de l'incorporation de ces services publics dans l'une ou l'autre catégorie ? La question ne se pose pas pour la Caisse autonome des monopoles parce que c'est le plan de stabilisation de la monnaie roumaine qui a imposé leur exploitation dans la forme de la régie publique commerciale. Mais pour les autres ? Dans l'exposé des motifs, nous n'avons trouvé aucune indication. En échange, un auteur roumain (1) nous dit que deviennent des administrations commerciales les entreprises et les richesses ayant un caractère économique plus prononcé. Il ne s'occupe pas des autres catégories. En réalité rentrent dans la catégorie des administrations commerciales les entreprises d'Etat ayant un but principalement lucratif.

L'administration générale des pêcheries de l'Etat, la Caisse autonome des forêts, la Régie des entreprises minières et métallurgiques de Transylvanie et la Régie des ports et des communications d'eau, les quatre administra-

(1) L. Turdeanu : « *Les entreprises et richesses d'Etat en Roumanie* ». Bulletin de l'Institut Economique roumain. 1937, pp. 363-403.

tions commerciales de la nouvelle loi poursuivent un but lucratif : procurer des revenus à l'Etat.

Dans la catégorie des services commerciaux sont incorporées les anciennes régies dont le but lucratif est discutable. La Régie publique des exploitations agricoles et zootechniques, l'Office national de colonisation poursuivent moins un but pécuniaire qu'ils remplissent des fonctions économiques ou sociales. Nous croyons que c'est plutôt la seconde fonction qui présente plus d'importance.

Ce qui nous fait dégager ce critère de distinction entre les administrations commerciales et les services commerciaux est l'interdiction pour les seconds d'emprunter. Les administrations peuvent et doivent gagner de l'argent et il faut leur permettre de trouver en dehors du budget les moyens propres à réaliser ce but. Les services commerciaux se soucieraient peu dans leur administration de réaliser des bénéfices pour rembourser les emprunts. En dernière analyse, le poids serait supporté par l'Etat. Mieux vaut-il leur barrer la voie des emprunts que de risquer plus tard de nouvelles charges supplémentaires ?

De toute façon le critère est discutable, étant donné qu'au fond les différences d'organisation entre les deux catégories de services sont très réduites.

Les directions spéciales des P. T. T. et de la protection du personnel C. F. R. remplissent des fonctions administratives, économiques et sociales. La première surtout n'est pas incorporée au ministère respectif parce que son caractère commercial — bien que moins important que le caractère administratif — exige quand même l'application des principes commerciaux, ne serait-ce que dans la mesure nécessaire pour que l'Etat ne supporte pas les éventuels déficits. Il est en tout cas difficile d'expliquer le rapprochement fait entre les P. T. T. et une caisse de secours.

La loi du 4 mai 1934 est critiquable du point de vue de la technique législative. Elle ne prend pas toutes les mesures nécessaires soit en promettant l'élaboration de lois spéciales, soit en se déchargeant sur les règlements ou même les ministres de la fixation des normes d'administration et de fonctionnement.

Elle fait des rapprochements peu explicables, ce qui rend difficile la tâche de ceux qui voudraient dégager une idée directrice ou un critère de classification (nous l'avons montré).

Elle ne s'occupe pas de certaines régies qui, si elles ne sont pas très importantes, intéressent en égale mesure l'Etat.

La suppression des conseils d'administration a été imposée par un souci d'économies. Pourquoi les a-t-on alors laissé subsister pour certaines régies ?

Les fonctionnaires et les ouvriers ne participent pas à la répartition des bénéfices. Mesure explicable en ce qui concerne les services commerciaux ou les directions spéciales, mais fort peu ou pas du tout en ce qui concerne les administrations commerciales.

La loi a aussi des avantages certains :

a) Le renforcement des droits du ministre impose une politique plus unitaire des entreprises économiques de l'Etat. De même la concurrence qui peut naître entre elles est tempérée par le ministre ;

b) Facilite la réalisation des économies par le remplacement des jetons de présence et la suppression des conseils d'administration ;

c) Suppression du conseil supérieur pour l'administration des entreprises et des richesses publiques.

d) Application des principes commerciaux aux entre-

prises qui peuvent faire un emploi profitable à l'Etat et au budget.

LE REGIME ACTUEL

Au bout de notre étude sur l'effort du législateur roumain pour assurer une plus grande productivité des entreprises et richesses publiques, il est nécessaire de donner un aperçu sommaire sur l'état actuel de la législation. On y trouve des concessions, des affermages, des régies publiques commerciales, des sociétés d'économie mixte et des régies coopératives. A la base de leur organisation, c'est toujours la loi du 16 mars 1929. Ce n'est pas la « constitution économique de la Roumanie », comme l'appelait M. Ghelmégéano mais la « constitution des entreprises de l'Etat roumain ». Les lois organiques ou les règlements qui ont déterminé l'organisation des régies publiques commerciales ont dérogé quelquefois à ses dispositions, jamais ils n'ont porté atteinte à ses principes.

La loi du 4 mai 1934 a fait quelque chose de plus par la diversification des régies publiques commerciales. A partir de ce moment on ne parle plus du régime d'autonomie mais des régimes d'autonomie. Il y a en Roumanie :

- a) Régies publiques commerciales ;
- b) Administrations commerciales ;
- c) Services commerciaux ;
- d) Directions spéciales.

De la quantité de décrets-lois ou de règlements intervenus au cours des dernières années, il n'y a qu'un seul qui pose des principes nouveaux dont la mention est indispensable. C'est le décret pour la réorganisation des administrations publiques extérieures et des sociétés constituées

avec la participation du ministère de l'Air et de la Marine et pour l'organisation du contrôle de l'Etat sur ces institutions, du 14 mai 1938. Dans une première partie, le décret s'occupe de l'organisation et de l'administration des entreprises commerciales comme le service maritime roumain ou la navigation fluviale roumaine qui sont sous le contrôle de ce ministère. Il y a des règles unitaires d'administration et elles jouissent d'une autonomie administrative très réduite. On peut les rapprocher des directions spéciales de la loi du 4 mai 1934.

La seconde partie du décret a trait aux sociétés constituées avec la participation de l'Etat par l'intermédiaire du ministère de l'Air et de la Marine. Il s'agit en l'espèce des sociétés d'économie mixte constituées par ce ministère et dans lesquelles il participe avec la majorité du capital.

Le décret prévoit que ces sociétés auront un conseil d'administration formé de cinq personnes dont quatre nommées par décret royal et la cinquième élue par l'Assemblée générale sans la participation au vote de l'Etat. Les membres nommés par l'Etat sont révocables sans justification et sans droit au dédommagement. Le directeur général de l'Air fait partie, de droit, des conseils d'administration.

Les censeurs sont nommés en majorité par l'Etat. De même, le contrôle de l'Etat est assuré par des contrôleurs *ad hoc* délégués par décision ministérielle et ayant des droits illimités d'investigation pour l'examen des registres, des comptes, du bilan, de la caisse, ainsi que de toute leur activité. Même les projets de budgets et de bilans accompagnés de situations détaillées, et le projet de répartition des bénéfices seront préalablement présentés à l'approbation du ministre de l'Air et de la Marine.

Après cette étude rapide mais significative, peut-on parler des sociétés d'économie mixte créées avec la collaboration de ce ministère. Evidemment non. Toutes ces sociétés ne sont que des régies déguisées. Et à juste raison. D'abord l'Etat y participe avec presque tout le capital par rapport à l'infime capital privé. D'autre part, dans la situation actuelle de réarmement intensif, l'Etat doit toujours être maître de ces industries — car il s'agit dans la plupart des cas d'industries travaillant pour la défense nationale — et empêcher la réalisation de bénéfices fabuleux à un moment d'effort collectif.

CONCLUSION

Que doit-on penser des systèmes d'organisation des entreprises économiques de l'Etat étudiés dans la première partie de ce travail et de l'effort du législateur roumain analysé dans la seconde ?

Tous les systèmes, du plus étroitement lié à l'Etat jusqu'au plus indépendant, présentent des avantages et des inconvénients certains. Comme il a déjà été remarqué plus haut, ce que les uns ont de bon les autres ont de mauvais et inversement. Les systèmes qui permettent un sérieux contrôle de la part des pouvoirs publics se prêtent peu à une exploitation commerciale ou industrielle. C'est le cas des régies directes. D'autre part, l'application des principes des entreprises privées facilite une exploitation économique mais au prix du relâchement du contrôle et du danger de voir l'Etat perdre sa fortune.

Telle étant la situation, les économistes et surtout les hommes politiques se sont déclarés pour l'application de l'un ou de l'autre système, soit parce que l'idée maîtresse de leur choix était de donner à ces biens et richesses publics une organisation et une administration économique, soit parce qu'ils préféraient sauvegarder les droits et les intérêts de la collectivité publique.

Pourtant, à nos yeux, cette question du choix du système doit avoir moins d'importance qu'on ne lui en donne généralement. Et ceci pour une raison très simple. Les différences entre les divers systèmes ne sont plus aujourd'hui

aussi marquées qu'il y a plusieurs années. Loin de nous l'idée d'affirmer qu'elles n'existent pas.

Pour montrer ceci nous ferons une comparaison entre la régie directe et la concession, c'est-à-dire les systèmes les plus opposés.

Dans la régie directe, l'Etat assure à ses risques et périls la marche d'une entreprise publique, tandis que dans la concession le pouvoir public se décharge sur un particulier de la gestion en lui permettant de percevoir des taxes sur les usagers. C'est la définition, mais l'analyse de la théorie moderne de la concession nous a permis de constater que l'Etat ne renonce jamais à son droit de surveillance. Mais il y a encore plus. Dans les lois générales prévoyant la procédure d'octroi des concessions, sont mentionnées un certain nombre de clauses qui doivent nécessairement se trouver dans l'acte de concession. De même, les cahiers des charges contiennent d'autres obligations du concessionnaire. L'Etat a aujourd'hui le droit de modifier non seulement par des dispositions générales — lois et règlements — mais par des dispositions spéciales les clauses de l'acte de concession pour les mettre d'accord avec les intérêts généraux. D'autre part, n'est-ce pas l'Etat qui fixe les tarifs des services publics concédés ?

Passons à l'aspect financier du problème. L'Etat est-il débarrassé de tout risque ? Non, car l'obligation d'assurer une marche continue et régulière du service est plus forte qu'une simple question d'argent. Il aide le concessionnaire qui ne peut plus gérer le service économique. La théorie de l'imprévision joue contre lui, et toutes les fois qu'il modifie le cahier des charges il doit compenser financièrement le concessionnaire. Voilà donc une série de dispositions qui rapprochent tellement la concession de la régie

que, à certains moments, on peut avoir de la peine à distinguer l'une de l'autre.

Comparons maintenant la régie publique à la société d'économie mixte. Ici encore, l'Etat se réserve un droit de surveillance sur la gestion. Dans le Conseil d'administration et les Assemblées générales, il est en minorité mais le commissaire du gouvernement est présent pour empêcher que des mesures ne soient prises qui seraient contraires à la loi, aux statuts ou aux intérêts supérieurs de l'Etat. Par conséquent, un commissaire du gouvernement sachant remplir ses missions aura une activité salubre pour la sauvegarde des intérêts généraux. Donc, grâce à lui et aux commissaires aux comptes, le contrôle de l'Etat devient effectif. On disait que contrôle et gestion économique ne peuvent aller de pair. Il n'est pas tout à fait vrai dans ce domaine.

Ce qui rapproche également la société d'économie mixte de la régie est le trait suivant : l'Etat n'apporte dans la société constituée avec sa participation que l'usufruit de ses biens immobiliers. Ils restent toujours sa propriété et feront retour à l'expiration du terme de la société. La société n'est pas propriétaire de ces biens car ils appartiennent à l'Etat comme dans la régie directe.

Quant aux moyens financiers de la société d'économie mixte, on ne peut pas dire que vraiment l'Etat apporte les biens qu'il veut faire exploiter par elle, éventuellement une certaine somme en numéraire, et attend ensuite les résultats. Souvent il garantit à ses collaborateurs un intérêt, ce qui signifie qu'il supporte les frais de l'exploitation déficitaire tandis que les particuliers touchent un dividende payé par le Trésor. Si l'Etat ne s'était pas soucié de l'exploitation du bien en question, il n'aurait rien perdu.

En constituant la société d'économie mixte il paie, en cas de déficit, un intérêt aux capitalistes privés. Que se serait-il passé si, au lieu d'une société d'économie mixte, il avait créé une régie d'Etat déficitaire ? Exactement la même chose, c'est-à-dire il eût supporté les frais.

Ces deux exemples nous paraissent suffisants pour prouver que la question du choix du système d'exploitation présente un peu moins d'importance puisque tous, ils tendent à se rapprocher vers un seul. Comme personne ne pense plus à la régie directe dans sa forme la plus pure et que les autres perdent beaucoup de leur indépendance, le point de rencontre est formé par la régie publique commerciale. D'ailleurs, on ne peut pas parler de « point » de rencontre parce que la régie publique commerciale présente des degrés d'autonomie administrative et financière.

Nous venons de parler de la tendance vers la régie publique commerciale et non pas de l'aboutissement à ce système, car il y aura toujours des concessions, des sociétés d'économie mixte, etc... Du moment où le concessionnaire risque son capital dans l'exploitation, il faut reconnaître qu'il n'est pas un fonctionnaire ou un régisseur. Les exemples pourraient être multipliés.

Le choix du système est facilité pour la raison que nous avons indiquée plus haut. Est-il indifférent, peut-on choisir n'importe lequel, la régie publique ou la concession, la régie intéressée ou la société d'économie mixte ? L'analyse que nous avons faite nous a conduit à la conclusion que le meilleur de tous c'est la régie publique commerciale. C'est elle qu'on doit adopter comme régime général, car elle est plus conforme aux intérêts de l'Etat pour les raisons suivantes :

1° L'Etat reste toujours maître de sa création, de son

organisation, de sa suppression. Il n'est pas lié par un contrat comme celui de concession. Il est certain que le pouvoir public peut modifier ce contrat de concession mais avec l'obligation de dédommager le concessionnaire.

2° L'Etat risque ses deniers et touche tous les bénéfices. De même il supporte les pertes. Dans la concession et la société d'économie mixte, sa participation aux bénéfices est limitée, tandis que les chances de pertes sont les mêmes.

3° La régie publique épargne à l'Etat les difficultés issues de l'interprétation des cahiers des charges, cause de nombreux procès entre concédants et concessionnaires. Egalement, la fixation des sommes à payer par l'autorité publique en cas d'aggravation des charges du concessionnaire, peut provoquer des procès nuisibles à l'Etat et à l'intérêt public.

4° La rémunération du concessionnaire sur les usagers du service est souvent immorale. Pourquoi l'Etat lui permettrait-il de jouir de droits n'appartenant pas aux autres particuliers, et surtout celui de lever des taxes, lorsque les risques pour lui sont réduits au minimum parce que son apport est insignifiant ou que l'Etat le soutient en cas de difficultés.

5° Enfin, une raison nationale plutôt qu'économique nous incite à n'approuver la concession et la société d'économie mixte que dans des cas spéciaux. Il est des pays pauvres en capitaux, de sorte que la constitution de pareilles sociétés permettraient la pénétration des capitaux étrangers, ce qui est fort redoutable.

Dans d'autres pays, comme la Roumanie, s'ajoute un autre argument de la même nature. Les capitaux indigènes ne sont pas, pour la plupart, entre les mains nationales.

Les intéresser à l'exploitation des entreprises, richesses et biens publics qui, dans la majorité des cas, produisent des bénéfices considérables, n'est pas conforme aux intérêts vitaux roumains.

Par conséquent, la régie publique commerciale doit être acceptée comme système normal des entreprises économiques de l'Etat.

La concession et la société d'économie mixte seraient réservées pour la mise en valeur des richesses qui exigent des capitaux trop considérables, de longues périodes d'exploration pendant lesquelles il n'y a pas de rémunération et dont la productivité est aléatoire.

Ce n'est pourtant pas le point de vue du Conseil Economique Supérieur. Ce Conseil, créé en Roumanie par un décret-loi du 5 juin 1938, a reçu la mission d'élaborer un plan pour la réorganisation économique du pays dans le cadre de la nouvelle Constitution.

Les principes de base de ce plan furent publiés vers la fin du mois de juillet 1938. C'est ainsi que nous apprîmes qu'en ce qui concerne les entreprises économiques de l'Etat exploitées sous forme de régies publiques commerciales il demande leur incorporation dans les diverses directions ministérielles. Les régies autonomes, dont l'encadrement serait plus malaisé, devraient être organisées sous la forme des sociétés d'économie mixte. L'argumentation en faveur de ce système est la suivante :

Le régime de l'autonomie a été introduit en Roumanie pour délivrer les exploitations de l'Etat de l'influence politique. Grâce au nouveau régime cette crainte n'existe plus, par conséquent elles sont dépourvues de but.

En réalité ce n'était pas la principale préoccupation du législateur roumain et de tous les législateurs qui accor-

dèrent aux exploitations de l'Etat une certaine autonomie.

La raison principale consiste dans le désir de leur permettre une gestion plus souple par la simplification des formalités administratives.

Quant à cette question, le conseil répond que la gestion des entreprises sous ce régime n'a nullement été supérieure à la gestion des mêmes entreprises avant l'introduction de l'autonomie. L'absence de tout contrôle a favorisé les dépenses exagérées et le gaspillage des fonds.

Cela est vrai dans une certaine mesure mais ici aussi la faute incombe au régime politique. Le droit de contrôle des autorités supérieures existait mais elles ne l'exerçaient pas, parce que, au-dessus des textes législatifs, il y avait des coutumes qui permettaient de les enfreindre. Les ministres étaient les esclaves des partisans et de la clientèle politique. Ils ne pouvaient réprimer les abus parce qu'il leur eût fallu toucher à leurs propres partisans.

Maintenant la situation a changé. Les ministres sont indépendants et pourront toujours empêcher les gaspillages des fonds. Ce ne serait pas la même chose dans une régie directe où ceux-ci n'existent même pas. Le régime de l'autonomie a prouvé qu'il est capable d'une organisation susceptible de procurer des revenus accrus. Il y a quelque temps, ces nouvelles ressources servaient au paiement de tantièmes aux membres des Conseils d'administration. Dans l'avenir elles seront versées au budget général de l'Etat.

On voit ainsi que la même loi peut donner des résultats différents selon les moments où on l'applique.

Le Conseil Economique Supérieur présente un dernier argument contre le système de l'autonomie. Il l'expose de la façon suivante : « Quant au dernier argument, la pos-

sibilité d'un rendement supérieur d'ordre commercial, il ressort clairement des paragraphes précédents qu'il ne peut être pris en considération. En effet, ou bien la régie autonome représentera une administration d'utilité publique, un outil indispensable à la vie économique du pays, comme sont par exemple les chemins de fer, et dans ce cas un rendement augmenté d'ordre commercial ne doit pas être poursuivi, ou bien elle représentera une entreprise commerciale et, dans ce cas, nous l'avons déjà établi, une concurrence déloyale de l'Etat sur le terrain des entreprises similaires privées n'est pas opportune mais, au contraire, nuisible au développement général. »

Nous sommes heureux de lire une pareille profession de foi qui nie à l'Etat le droit de faire une concurrence déloyale aux entreprises privées et qui tend à empêcher qu'il ne devienne, après avoir tué l'initiative privée, un ensemble de services publics et d'entreprises économiques privées. Nous espérons même que ce point de vue sera écouté et que la Roumanie n'aboutira à la socialisation générale dont un premier échelon est formé par les entreprises publiques.

Seulement la question de « la possibilité d'un rendement supérieur » se pose autrement. Dans cette direction on peut poursuivre deux buts.

Le premier est de gagner beaucoup d'argent pour le verser au Trésor. Ceci est tout à fait condamnable parce que, en fin de compte, les entreprises comme les chemins de fer, la poste, ne tâcheraient plus de satisfaire les intérêts généraux mais un intérêt collectif mal compris. Par conséquent ce n'est pas à cette intention que l'autonomie doit être accordée.

Il y a le second, celui qui tend à réduire au minimum les charges imposées à l'Etat du fait qu'il assure certains

services publics. Administrer c'est dépenser, disait quelqu'un. Mais il y a plusieurs façons d'administrer, avec beaucoup, avec moins ou avec peu d'argent. L'intérêt général exige que l'administration lui coûte peu. Satisfaisons-le en assurant à chaque service l'organisation qui lui convient le mieux. Les principes du droit administratif s'accordent très bien avec les services publics. Organisons-les sous la forme de la régie directe. En ce qui concerne les services économiques, l'expérience a prouvé que l'exploitation en régie directe représente l'administration avec beaucoup d'argent et que l'administration en régie publique commerciale est meilleur marché. Adoptons cette dernière.

Le résultat de l'application des principes commerciaux et d'une organisation rationnelle aboutira à ceci : d'un côté à la réduction des dépenses des frais généraux et de l'autre à une augmentation des revenus. Si les revenus sont quand même inférieurs aux dépenses l'Etat en supportera la différence, mais le montant à payer par lui sera inférieur à ce qu'il aurait dû sacrifier en cas d'exploitation en régie directe. Si les revenus sont aussi grands que les dépenses, l'Etat aura assuré un service sans rien dépenser.

Si les revenus dépassent les dépenses et si les excédents apparaissent, l'Etat ouvre la soupape de sûreté : réduction des tarifs, et tout rentrera dans l'ordre.

Tel est le but poursuivi par les entreprises publiques qui présentent ce caractère mixte et auxquelles une certaine autonomie est accordée. Il n'est plus nécessaire de montrer en quoi consiste la supériorité de ce régime sur celui de la régie directe, parce que nous l'avons déjà fait.

La conclusion qui se dégage est que le législateur roumain doit persévérer dans la voie tracée en 1929 mais avec les améliorations nécessaires.

L'autonomie administrative doit subsister sans conseils d'administration, mais en mettant à leur place des comités de direction et un directeur général comme il existe au Moniteur Officiel. Le Ministre aura un droit de décision qu'il confiera en fait à ces deux organes.

Pour le personnel, un régime spécial, et nulle allusion au statut des fonctionnaires publics. Qu'on fasse comprendre à tout le monde que l'Etat agit dans cette direction comme n'importe quel entrepreneur privé, que l'Etat remplissant des fonctions économiques n'est pas l'Etat autorité publique.

En ce qui concerne l'autonomie financière, elle doit être presque complète. Le contact entre l'exploitation et les autorités publiques sera assuré par le ministre. La loi de comptabilité publique n'est pas applicable aux entreprises économiques de l'Etat mais, comme on ne peut pas oublier que c'est quand même lui le propriétaire du patrimoine dont elles ont l'exploitation, l'élaboration d'une loi de la comptabilité des entreprises économiques de l'Etat devient indispensable.

Le contrôle doit être postérieur et non pas antérieur pour entraver le fonctionnement de l'entreprise.

Nous croyons qu'un tel système, si hardi fût-il, renforcé par un régime de responsabilité réelle et par l'introduction d'un climat politique sain, sera supérieur à tous les autres qui ne bénéficiaient pas de l'existence de ces deux dernières conditions.

VU, le Président :
WILLIAM OUALID.

VU, le Doyen :
GEORGES RIPERT.

VU et permis d'imprimer,

Le Recteur :
G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

EN FRANÇAIS

Ouvrages, cours

- ALLIX Ed. — *Traité élémentaire de science des Finances et de législation financière française*. 6^e éd., Paris, 1931.
- ALLIX Ed. — *Cours de Finances publiques* (doctorat). 1935-36, Paris 1936.
- LORD AVEBURY. — *Les villes et l'Etat contre l'industrie privée*. Paris, Rousseau, 1908.
- BAUDIN P. — *Le Budget et le déficit*. Paris, 1910.
- BOURGUIN M. — *Les systèmes socialistes et l'évolution économique*. Paris, 1904.
- BOUVIER Emile. — *Les régies municipales*. Paris, 1910.
- BROCARD LOUIS. — *Les conditions générales de l'activité économique*. Paris, 1934.
- BRUNET I.-René. — *Les finances publiques du temps présent*. Paris, 1929.
- CARNOT R. — *L'Etatisme industriel*. Paris, 1920.
- CHAILLOT (Dr.) G. — *Les offices publics et établissements autonomes*. Paris, 1936.
- CHAVETON (Dr.) B. — *Les finances locales anglaises*.
- CHÉRON Albert. — *De l'actionnariat des collectivités publiques*. Paris, 1927.
- CIOLI L. — *Histoire économique*. Paris, Payot, 1938.
- COLSON. — *Les chemins de fer et le budget*.
- COULANGES, Fustel de. — *La cité antique*. Paris, Hachette.
- ESMEIN A. — *Cours élémentaire d'Histoire du Droit français*. 11^e éd. Paris, Sirey, 1912.
- FAVARELLE Roger. — *Réforme administrative par l'autonomie et la responsabilité des fonctions*. Paris, 1921.
- FAYOL Henry. — *Administration industrielle et générale*. Paris, Dunod, 1925, p. 12.
- GANÉ A. — *La commercialisation des entreprises d'Etat en Roumanie*. Paris, 1924.
- GEORGESCO-OLÉNIN. — *Les régies publiques commerciales en droit roumain*. Bucarest, 1932.
- GIDE Charles. — *Cours d'Economie politique*. 2 vol. Paris, Sirey, 1926 et 1925.
- GONNARD René. — *Histoire des doctrines économiques*. Paris, Valois, 1930.
- GUYOT Yves. — *La gestion par l'Etat et municipalités*. Paris, 1913, Alcan.
- HAURIQU M. — *Précis de droit administratif*. 12^e éd. Paris, Sirey, 1933.
- IOACHIM (Dr.) V.-M. — *La réforme de la comptabilité publique en Roumanie*. Bucarest, 1920.
- JAMES E. — *Les formes d'entreprises*. Paris, Sirey, 1936.

- JÈZE Gaston. — *Cours de finances publiques*, 1935-36. Paris, 1936.
- LAVAISSIÈRE DE LAVERGUE, Guy de. — *Le régime financier des P. T. T.* Paris, Sirey, 1937.
- LAVERGNE Bernard. — *L'Ordre coopératif*. Paris, Alcan, 1926.
- LEROY-BEAULIEU P. — *Traité de la science des Finances*. 2 vol. Paris, 1877.
- LEROY-BEAULIEU P. — *L'Etat moderne et ses fonctions*. 3^e éd. Paris, 1900.
- LIEFMANN R. — *Les formes d'entreprises*.
- MOYE Marcel. — *Précis élémentaire de législation financière*.
- OLIVIER-MARTIN. — *Précis d'Histoire du Droit français*. Paris, Dalloz, 1934.
- REUTER Paul. — *Les participations financières. La société anonyme au service des collectivités publiques*. Paris, 1936.
- ROLLAND Louis. — *Cours de Droit administratif* (doctorat), 1934-35. Paris, 1935.
- ROLLAND Louis. — *Précis de Droit administratif français*. Paris, Dalloz, 1934.
- STOURM René. — *Le budget*. 4^e éd. Paris, Guillaumin, 1900.
- TROTABAS Louis. — *Précis de science et législation financière*. 4^e éd. Paris, 1935.
- TRUCHY H. — *Cours d'Economie politique*. 2 vol. Paris, Sirey, 1936 et 1934.

Thèses

- ANDRÉ Thomas-Roger. — *La question des offices publics et autonomes et les principes de la législation financière*. Thèse, Paris, 1934.
- ASTRUC. — *Les transformations récentes du régime financier des exploitations industrielles de l'Etat en France*. Thèse, Paris, 1928.
- AUBERT Jean-Bernard. — *Les sociétés d'économie mixte*. Thèse, Paris, 1937.
- BEDÉL Ch. — *La participation de l'Etat et des autres personnes morales administratives à la production dans les industries physiques et chimiques*. Thèse, Paris, 1927.
- BLOCH. — *De l'autonomie du budget des P. T. T.* Thèse, Paris, 1905.
- BLONDEAU Ange. — *La concession de service public*. Thèse, Grenoble, 1929.
- CHAMPÉTIER DE RIBES. — *Régimes comparés de la concession, de la régie intéressée et de la régie directe pour l'exploitation des transports en commun de la région parisienne*. Thèse, Paris, 1923.
- COMTE Philippe. — *Essai d'une théorie d'ensemble de la Concession de service public*. Thèse, Paris, 1934.
- D'ARCILA Raymond. — *L'Etatisme industriel*. Thèse, Paris, 1929.
- DEBRAY I.-C. — *L'autonomie financière des services publics*. Thèse, Paris, 1930.
- DÉVELLE Philippe. — *La concession en droit international*. Thèse, Paris, 1936.
- ENGELHARDT. — *L'autonomie budgétaire des exploitations industrielles de l'Etat*. Thèse, Paris, 1911.
- FABRY G. — *De l'intervention directe de l'Etat dans les compagnies de navigation maritime*. Thèse, Paris, 1934.
- FRANCOLINI, Pierre de. — *Les régies municipales en droit moderne*. Thèse, Paris, 1928.
- HUGON Paul. — *De l'Etatisme industriel en France et des offices nationaux en particulier*. Thèse, Paris, 1930.

- HUSSON LÉON. — *Les services industriels de l'Etat et leurs méthodes financières*. Thèse, Paris, 1916.
- HYON M. — *La détermination administrative du prix de vente de l'énergie électrique*. Thèse, Paris, 1937.
- LAPIE P.-O. — *Les entreprises d'économie mixte*. Thèse, Paris, 1925.
- LAZARD Didier. — *Les ententes économiques imposées ou contrôlées par l'Etat entre des entreprises similaires publiques ou privées*. Thèse, Paris, 1937.
- MANHEIM Louis. — *Etude sur la gestion comparée des entreprises publiques et des entreprises privées*. Thèse, Paris, 1930.
- PADER Raymond. — *La théorie de l'Etat actionnaire*. Thèse, Paris, 1926.
- PLATON Georges. — *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*. Thèse, Paris, 1925.
- RUELMANN Henri. — *Les chemins de fer urbains*. Thèse, Paris, 1936.
- SIGALAS, Alex. DE. — *Le statut des entreprises gouvernementales en U.R.S.S*. Paris, 1936.
- TÉTREAU Jean. — *Les entreprises économiques des communes*. Thèse, Paris, 1935.
- VOROBCHIEVICI Victor-C. — *Les chemins de fer en Roumanie*. Thèse, Paris, 1931.
- ZWAHLEN Henri. — *Les sociétés commerciales avec participation de l'Etat*. Thèse, Lausanne, 1935.

Articles de revues

- ALCINDOR L. — *L'autonomie financière des Postes, Télégraphes et Téléphones*. R. S. L. F., 1910, pp. 44-459.
- ANSIAUX Maurice. — *Régies coopératives*. Revue économique internationale, juin 1929, pp. 580-588.
- BAUER John. — *Pourquoi ne pas avoir et exploiter des entreprises publiques ?* Annales d'Economie Collective, 1931, pp. 119-130.
- COQUET Et. — *Budgets des exploitations industrielles de l'Etat*. R. S. L. F., 1910, pp. 239-267.
- COQUET Et. — *Les chemins de fer de l'Etat*. R. S. L. F., 1911, pp. 537-586.
- DEVILLEZ Hubert. — *Le rôle économique de l'Etat et la réforme de la comptabilité publique*. Revue d'Economie politique, 49^e année.
- DUMONT Ch. — *Le budget industriel des Postes, Télégraphes et Téléphones à la commission du budget de l'exercice 1911*. R. S. L. F., 1911, pp. 115-130.
- FRANCO Roger. — *La nationalisation industrialisée appliquée aux chemins de fer*. Les Annales de la régie directe, mars-oct. 1920, pp. 97-115.
- HUBERT. — *Le budget des exploitations industrielles de l'Etat*. R. S. L. F., 1910, pp. 111-115.
- JÈZE Gaston. — *Moyens de gestion financière des entreprises industrielles*. R. S. L. F., 1905, pp. 750-766.
- KRETSCHMER (Dr.) E. — *L'Etat comme entrepreneur privé*. Annale d'Economie collective, 1929, pp. 3-42.
- LAVERGNE Bernard. — *Communication sur « L'Ordre Coopératif » à la Société française de philosophie*, 25, XII, 1927. Bull. de la Société française de philosophie, déc. 1927, pp. 83-130.

- MARKUS (Dr.) Georg. — *L'activité de l'Etat hongrois dans le domaine de l'activité privée*. Annales de l'Economie collective, pp. 292-324, 1931.
- MIREAUX E. — *La gestion publique et la gestion privée des entreprises*. Paris, 1929.
- MIREAUX E. — *Les « nouvelles formules » d'organisation économique*. Revue Politique et Parlementaire, 1923, pp. 365-386.
- MIRY Raoul. — *Les exploitations d'économie mixte*. Revue économique internationale, 1930. Tome 3, pp. 293-306.
- SCHELLE G. — *Les comptes des exploitations industrielles de l'Etat*. Journal des Economistes, 15-1-1910.
- TRUCHY Henri. — *L'Etat actionnaire et administrateur de sociétés*. Journal des Economistes, mars 1923, pp. 356-361.
- VERMEULEN Jean. — *La commercialisation des services publics roumains à caractère économique*. Revista de Dreptul Public, 1929, pp. 318-327.
- WATHELET J. — *Quelques principes financiers relatifs à l'exploitation des chemins de fer en Prusse*. Rev. Sc. Leg. Fin., 1904, pp. 389-404.

EN ROUMAIN

Ouvrages

- BUTUCEANO G. — *Regiile publice autonome si contabilitatea lor*. Bucarest, 1931.
- CONSTANTINESCO C. — *Contabilitatea publică*. Bucarest, 1931.
- DUMITRU, Ilie-Gh. — *Diferite forme de organizare si exploatare a serviciilor publice*. Bucarest, 1937.
- FLOREA C.-I. — *Contabilitatea publică si Curtea de Conturi*. Bucarest, 1911.
- GHEORGHIU D.-I. — *Les finances de la Roumanie après la guerre*. Bucarest, 1930.
- HOREANGA P. — *Casa autonomă a monopolurilor*. Bucarest, 1937.
- HUBER Gh. — *Controlul la întreprinderile Statului*. Bucarest. 1937.
- IORDACHESCO V.-Th. — *Principiile constitutionale în materie de finante în România*. Bucarest, 1929.
- LÉON (Dr.) G. — *Elemente de Stiintă financiară*. 2 vol. Cluj, 1925 et Bucarest, 1930.
- MADGEAROU V.-N. — *Politica noastră financiară în cursul depresiunii economice*. Bucarest, 1932.
- MADGEAROU V.-N. — *Situația financiară si bugetul*. Bucarest, 1930.
- MALGOCI C. — *Modernizarea industriilor monopolizate*. Bucarest, 1929.
- MATÉESCO (Dr.) G. — *Întreprinderile Statului*. Bucarest, 1933.
- MINCO Ing.-I. — *Întreprinderile comunale în România*. Bucarest, 1933.
- NÉGULESCO Paul. — *Tratat de drept administrativ*. Bucarest, 1934.
- PASERE Pomp. — *Legea contabilității publice adnotată si comentată*. 2^e éd. Bucarest, 193 .
- PATRASCO C. — *Ideologia națională si concesiunea bunurilor publice*. Bucarest, 1933.
- PETRESCO Cristian. — *Principiul organizării si problema unui nou sistem economic*. Bucarest, 193 .
- PREUTU I. et ATANASIU V. — *Codul legiurilor P. T. T.* Bucarest, 1934.

- SÉCASÉANO C. — *Cum s'ar putea organiza contabilitateà publică la noi.* Bucurest, 1931.
- SLAVESCO Victor. — *Statul si întreprinderile economice.* Bucurest, 1928.
- STRAT G. — *Interventionismul Statului în Economia Natională.* Bucurest, 1932.
- THEODORESCO C. — *Evolutia întreprinderilor economice.* Bucurest, 1937.

Articles de revues

- A. G. I. R. — *Valorificarea stiintifică a bunurilor si întreprinderilor publice.* Bul. A. G. I. R., 1924, pp. 387-411.
- ARCADIAN N. — *Regia publică comercială.* Rev. Dr. Pub., 1932, pp. 129-145.
- BÉJAN P.-N. — *Exploatarea terenurilor petrolifere aparținând Statului.* Bul. A. G. I. R., 1922, pp. 879-895.
- BUTU Petre. — *Valorificarea stiintifică a bunurilor si întreprinderilor publice.* Bul. A. G. I. R., pp. 387-394 et 409-410.
- CONSTANTINESCO N.-K. — *Contabilitatea publică.* R. G. C. C., 1927, pp. 364-370.
- CONSTANTINESCO-STRIHAN. — *Statutul juridic al societății de economie mixtă.* Rev. Dr. Pub., pp. 252-270.
- COTARU Plutaric. — *Întreprinderile publice si noua lege asupra regiilor.* Tribuna Financiară an. 11 mai 1934.
- CRISTESCO G. — *Incapacitatea industrială a Statului.* Rev. Dr. Pul., 1926, pp. 574-580.
- DÉMÉTRESO C. — *Reorganizarea contabilității publice a Statului.* Revista economică, 1929, pp. 135-136.
- DUMITRIU P.-D. — *Contabilitatea în partidă dublă la R. M. S. R. G. C. C.,* 1924, pp. 157-158.
- GEORGESCO C.-P. — *Problema exploatării întregului masiv păduros al României.* Bul. A. G. I. R., 1924, pp. 175-192.
- HANCS I. — *Comercializarea întreprinderilor Statului.* Ind. Ec. Nr. 1-3, janv.-mars, 1924.
- HANCO I. — *Comercializarea întreprinderilor Statului.* Aurora, 28, II, et 6, III, 1924.
- HOÎŞESCO C. — *Administratia bunurilor publice.* Bul. A. G. I. R., 1925.
- HOÎŞESCO C. — *Administratia bunurilor publice.* Bucurest, 193 .
- IOACHIM (Dr.) V.-N. — *Tehnica aplicatiunii contabilității în partidă dublă la Stat.* R. G. C. C., 1931, pp. 239-244.
- IOACHIM (Dr.) V.-M. — *Bilantul tip pentru uzul întreprinderilor publice comercializate.* R. G. C. C., 1928, pp. 186-188.
- LÉON (Dr.) G. — *Controlul bugetului.* Rev. Dr. Pub., 1927, pp. 533-548.
- LÉON (Dr.) G. — *Gospodăria publică si socializarea.* Bul. Inst. Ec. Rom., 1924, pp. 16-31.
- LÉON (Prof. Dr.) G. — *Întreprinderile productive ale Statului Tribuna Financiară, an IV, Nr. 37, 10-1-1936.*
- MANTU G. — *Capitalul străin si dezvoltarea noastră economică.* Independenta economic, Nr. 10-12, oct.-déc. 1923.
- MIHAESCO St. — *Discurs ținut la legea comercializării în sedintă Camerii Deputatilor, din 12-11-1929.* Bucurest, 1929.

- NICOLAU Gh. — *Asupra punerii în valoare a întreprinderilor și bogățiilor Statului*. Bul. A. G. I. R., 1924, pp. 304-309.
- NICULESCO Ing.-Cr. — *Administrarea regiilor autonome*. Revista tehnică C. F. R., August, 1933.
- NICULESCO Cristea. — *Memoriu asupra reorganizării Căilor Ferate Române*. Bul. A. G. I. R., 1921, pp. 64-84.
- PALTOV Al. — *Cel mai bun sistem pentru dezvoltarea și exploatarea rețelei de căi ferate în România*. Bul. A. G. I. R., 1924, pp. 157-158.
- PÉRIETEANO A. — *Transporturile*. Bul. A. G. I. R., 1929, pp. 905-916.
- PINCHIS A.-I. — *Lucrările publice sub regimul legii contabilității*. Bul. A. G. I. R., 1922, pp. 493-501.
- PROTOPOPESCU V.-V. — *Întreprinderile Statului și contribuția lor în bugetul general de venituri*. Tribuna Financiară, 10. IX. 1937, pp. 7-8.
- RAILEUNU C. — *Contribuțiune la studiul de organizare a căilor ferate*. Bul. A. G. I. R., 1922, pp. 752-757.
- RARINCESCO C. — *O nouă formă de organizare a serviciilor publice*. Curierul Judiciar, 4, V, 1931.
- TURDEANU Lucian. — *Întreprinderile și avuțiile Statului în România*. Bul. Inst. Ec. Rom., 1937, pp. 362-403.
- VANTU I.-G. — *Natura juridică a contractului de concesiune*. Rev. Dr. Pub., 1928, pp. 448-453.
- VULCANESCU M. — *Comprimarea bugetului regiilor autonome*. Tribuna Financiară, an. III, Nr. 27, 10, III, 1935.

Articles de journaux

- ANTIPA Gr. — *Comercializarea bogățiilor publice*. Argus, 19, I^{er}, 1929.
- » *Capitalul străin*. Argus, 20, 1^{er}, 1929.
- » *Capitalul străin*. Argus, 23, 1^{er}, 1929.
- BACALBASA C. — *Comercializarea*. Dimineața, 23, III, 1924.
- CORTEANO A. — *Statul comerciant*. Argus, 8, VII, 1933.
- DASGOVICI N. — *Comercializarea întreprinderilor Statului*. Argus, 20, IV, 1924.
- FLORIAN I.-B. — *Comercializarea întreprinderilor Statului*. Argus, 29, VIII, 1923.
- CREANGA (Dr.) G.-D. — *Regie cointeresată sau regie de Stat comercializată*. Universul, 15, II, 1924.
- HOÎSESCO Ing.-C. — *Legea de comercializare a întreprinderilor Statului*. Aurora, 14, III, 1924.
- MANIU Horia. — *Regia cointeresată*. România, 20, III, 1924.
- MANOIULESCU M. — *Comercializare*. Argus, Nr. 3266, 12, III, 1924.
- » » » Nr. 3267, 13, III, 1924.
- » » » Nr. 3272, 19, III, 1924.
- » *Repartizarea beneficiilor în societățile comercializate*. Argus, 14, II, 1924.
- MILLE Const. — *Principii sau interese personale*. Lupta, 21, III, 1924.
- OSVADA V.-C. — *Comercializarea guvernului*. România, 18-19, III, 1924.
- MORARIU (Dr.) Aurea. — *Principiile legii comercializării*. Glasul Bucovinei, 13, III, 1924.
- PLAESUL Ion. — *Acapararea economică*. Lupta, 23, III, 1924.
- RADU — *Comercializările*. Argus, 4-1-1929.

- RADU I. — Comercializările. Argus, Nr. 4722, 10, I^{er}, 1929.
- SUCIU P.-Petre. — Constituirea avutiei publice. Dreptatea, 27, I^{er}, 1929.
- TASCA G. — Comercializarea intreprinderilor economice ale Statului. Argus, 27, 28, 31, III; 3, IV, 1924.
- TOPLICEANO Al. — Comercializarea intreprinderilor Statului si capitalul străin. Adevărul, 21, III, 1924.
- VALAHU D.-Th. — Desfintarea regiilor autonome. Dimineata, 13, I^{er}, 1934.
- VIATOR. — Comercializarea în fata Parlamentului. Argus, 9, IV, 1924.
- VIATOR. — Comercializarea intreprinderilor Statului. Argus, Nr. 3278, 26-III-1924.
- ZAMFIRESCO Eug. — Casele autonome. Inutilitatea lor. Adevărul, 25, X, 1929.
- ZANE (Prof.) G. — Desfintarea regiilor autonome. Dreptatea, 17, II, 1934.

Exposés des motifs

- BRATIANO V. — Expunere de motive la legea comercializării din 1924.
- CONSTANTINESCO Tancréd. — Exposé des motifs à la loi de commercialisation de 1924.
- MADGEARO V.-N. — Expunere de motive la legea comercializării din 1929.

Lois, règlements, débats parlementaires

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
I. — Avant-Propos	1
Introduction	4

Première Partie

Les systèmes d'exploitation des entreprises économiques de l'Etat

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	21
» I. — La concession	25
» II. — La ferme	51
» III. — La régie directe	55
» IV. — La régie intéressée	75
» V. — Les régies adoucies	79
Section I. — Les budgets annexes	80
» II. — L'autonomie financière	83
» III. — L'autonomie administrative et financière....	88
CHAPITRE VI. — La société d'économie mixte	99
» VII. — La régie coopérative	132

Deuxième Partie

La législation roumaine

TITRE I. — LE PROJET DES INGENIEURS	145
CHAPITRE PREMIER	150
Section I. — Constitution de la société	150
Les apports	151
» II. — Administration des sociétés	154
Le problème financier	157
Les organes de contrôle	158
Sauvegarde du patrimoine public	163
Intérêts généraux	164
Appréciation du projet	165
TITRE II. — LA COMMERCIALISATION	168
CHAPITRE PREMIER. — L'économie de la loi	168
Section I. — Le Conseil supérieur de contrôle et de direction	175
CHAPITRE II. — La classification des entreprises et des biens publics	181
CHAPITRE III. — La société d'économie mixte	186
Section I. — Loi générale ou lois spéciales	186
» II. — La constitution des sociétés	192
» III. — Les apports et la formation du capital.....	194
» IV. — L'administration des sociétés	202
» V. — Principes financiers et commerciaux	206
» VI. — Le contrôle des sociétés	212

	Pages
CHAPITRE V. — La loi pour l'organisation et l'exploitation des chemins de fer du 17 juin 1925	215
 TITRE III. — LA CHARTE DES POSSIBILITES	220
CHAPITRE PREMIER. — Economie de la loi	220
» II. — Le Conseil supérieur pour l'administration des entreprises et richesses publiques	229
» III. — L'affermage	235
» IV. — La concession	237
» V. — La régie publique commerciale	243
Section I. — L'autonomie administrative	246
» II. — L'autonomie financière	255
» III. — Les modifications ultérieures	264
CHAPITRE VI. — La société d'économie mixte	267
Section I. — Constitution des sociétés	267
» II. — Evaluation des apports et formation du capital	270
» III. — Administration de la société	271
» IV. — Principes financiers	272
» V. — Liquidation des sociétés	274
CHAPITRE VII. — La régie coopérative	276
» VIII. — La leçon des réalités	280
 TITRE IV. — RETRECISSEMENT DE L'AUTONOMIE	286
La loi du 4 mai 1934 et le régime en vigueur	286
CONCLUSION	301
BIBLIOGRAPHIE	311
TABLE DES MATIÈRES.	

